الخصخصة

الأستاذ الدكتور
السيد أحمد عبد الخالق

أستاذ ورئيس قسم الاقتصاد والمالية العامة
وكيل كلية الحقوق — جامعة المنصورة

تزايد فى العشرين سنة الأخيرة الاتجاه الى تحويل المشروعات المملوكة للدولة ملكية كاملة أو جزئية الى ملكية خاصة . والواقع أن هذا الاتجاه ، انما جاء فى ظل اتجاه أعم وأشمل يدعو الى تقليص دور الدولة المتدخلة interventionist state فى المجال الاقتصادى بمختلف حقوله ومجالاته . هذا كى تفسح المجال أكثر فأكثر للقطاع الخاص والمبادرات الفردية وقوى وآليات السوق لتلعب الدور الرئيسى والرائد فى التصدى للمشكلة الاقتصادية بجوانبها المختلفة ولتحقق التنمية الاقتصادية بجوانبها المختلفة ولتحقق التنمية الاقتصادية المنشودة . وهذا التغير فى نوعية التنظيم الاقتصادى انما يحدث تحت شعار "قليل من الدولة ، مزيد من قوى السوق " "moins d'Etat,plus de marche" ، على المستوى الكلى وعلى المستوى القطاعى .

ولقد اكتسب الإتجاة نحو التحول اهتماما متزايدا من الأفراد والساسة والاعلام وكذلك الهيئات والمنظمات الدولية . وتفاوت الاهتمام بين بين مؤيد أخذ يسوق الحجج والبراهين العملية والنظرية ليدلل على سلامة وجهة نظره ، ومعارض أخذ يعدد من جانبه الأدلة والأسانيد لتسجيل تحفاظته عاى ذات الإتجاة . لكن أيا كانت الحجج والأدلة التى يبديها هذا الفريق أو ذاك ، اكتسب الإتجاه المذكور بعدا عمليا ، تمثل فى اقدام العديد من الدول على تحويل العام الى الخاص بشكل أو باخر حسب ظروف كل منها وأخذ عدد هذه الدول يتزايد مع مرور الوقت لتبلغ العشرات ، كما امتد نطاقها ليشمل دول متقدمة

رأسمالية ، ودولا كانت تعرف بالإشتراكية ، هذا فضلا عن بعض الدول النامية .

كما نود أن نذكر أن التحول فى استراتيجيات التنمية من العام الى الخاص كمحرك لتحقيق التنمية لم ينشأ من فراغ ، بل يستند الى أسس ودوافع عديدة . بعض هذه الأسس عقدى dogmatic ذات طبيعة أيدولوجية ويضرب بجذوره فى أعماق الفكر الاقتصادى والاجتماعى . إلا أننا يجب أن نسجل أن هذا الفكر شهد تطورا تطورا وتحولا هو الآخر متأثرا بإعتبارات تتعلق بعنصرى الزمان والمكان . كما أنه أخذ المبادءة فى أحايين كثيرة لتغيير الواقع خلال فترة ما . وكذلك إن التحول نحو الخاص كان بفعل دوافع ذات مضمون ومحتوى عملى تمثل فى أوجه القصور المختلفة التى عانى منها القطاع العام ومشروعات الدولة .

ونحن فى هذه الورقة نحاول أن نلقى الضوء على أهم أوجه القصور هذه بإعتبارها أحد أهم أطراف الجدل التى قيل بها فى التحول من القطاع العام الى القطاع الخاص (الخصخصة) . وعلى ضوء هذا نقترح تقسيم الورقة الى عدة أقسام : أولا مفهوم الخصخصة . ثانيا الخلفية النظرية للخصخصة ، وفى هذا القسم نعرض بإيجاز شديد أهم محاولات التنظير للخصخصة لتكون خلفية هامة لهذه الورقة . ثالثا مثالب المشروعات العامة قبل الخصخصة ، وفى هذا الجزء نعرض العيوب الأساسية التى عانى منها القطاع العام ومشروعات الدولة وأخيرا الخلاصة .

أولا: مفهوم الخصخصة :

لقد تعددت تعريفات الخصخصة حيث لم يستقر الكتاب على تعريف واحد . اذ تختلف المفاهيم حسب خلفية القائل بها والظروف المحيطة بكل دولة ومدى تطلعاتها والأهداف التى ترمى الى تحقيقها من التحول . فعلى سبيل المثال ، قيد البعض مفهوم التحول بأن يتم نقل الملكية وسلطة الادارة والرقابة من الدولة الى القطاع الخاص بأكثر من ٥٠% وهو المفهوم الذى ساد فى انجلترا هذا فى حين رأى البعض الآخر أن التحول يتم حتى ولم تم نقل ملكية أقل من ٥٠% من الأصول[١]. كما يرى البعض الثالث أن التحول يحدث بإدخال رأس المال الخاص أو الخبرات الادارية الخاصة فى أنشطة القطاع العام عن طريق ما يعرف بعقود الادارة الخاصة Management contracts للمشروعات العامة ، عن طريق تأجير المشروعات العامة للقطاع الخاص Leasing contracts فى مقابل عائد يتفق عليه[٢] وينظر البعض للتحول على أنه تغير وتحول فى التفكير بحيث يتم التركيزعلى القطاع الخاص لاشباع الحاجات الاجتماعية العامة وإعادة توزيع الأدوار والمسؤليات بينه وبين الدولة وهو المفهوم الذى ساد فى الولايات المتحدة الى غير ذلك من المفاهيم والتعريفات [٣] .

---

(١) The Economist . November 8 ,1988 . December 21, 1985 .

(٢) R. Baily "Privtising Electricity in the U.K : problems in store "Natwest , Quarterly Reiew , November , 1988:38. S.K. Jones, 1991:39. Commander & Killick , 1988 91, 110 .

(٣) أذكر فى مفهوم وتعريفات التحول الدراسة القيمة للاستاذ الدكتور / مصطفى رشدى فى "الاقتصاد العام للرفاهية" . دار المعارف الجامعية ، الإسكندرية بدون : ٢٥٨ - ٢٦٣.

وأمام هذا السيل من التعريفات فى هذا البحث _ وبما يتفق وفكرة التحول _ نعتقد أن روح التحول من العام الى الخاص تتم من خلال نقل ملكية وإدارة المشروعات العامة الى القطاع الخاص بشكل كلي أو جزئي ، الى الحد الذي يسمح بأن تصبح خاضعة لقواعد ونظم السوق وآلياته ، كما يعنى إفساح المجال أكثر للقطاع الأخير كلما كان يتمتع بميزة نسبية عن القطاع العام . وهو مفهوم _ نعتقد أنة توفيقى بين التعريف الضيق الذى يقصر التحول على مجرد نقل الملكية الأصول العامة والتعريف الموسع الذى يدخل كل صور وأشكال التغير من العام الى الخاص حتى ولو كانت لا تنطوى على نقل للملكية مثل عقود الإدارة ، الصيانة ، التوريد ، النظافة ، التوظيف .... الخ .

ثانيا : الخلفية النظرية للخصخصة :

ان التحول من القطاع العام الى القطاع الخاص لها جذور فكرية نظرية تعود الى عشرات بل مئات السنين من تاريخ الدول والفكر الإقتصادى . هذا مع الإقرار بأن عملية التحول الان تختلف فى أبعادها الكمية والكيفية عما شهده العالم فى القديم نتيجة إختلاف ظروف الزمان والمكان بالنسبة للدول والجماعات الإنسانية .

وهنا نجد أن الفكر الإقتصادى -بل الفكر الإنسانى بوجه عام- تتجاذبه تيارات فيما يتعلق بالخصخصة . الأول ، يحاول أن يبرر الوضع القائم statu-que ، مع محاولة إيجاد الأدلة والبراهين التى تبين محاسنه

. الثاني ، يحاول أن يغير هذا الوضع والانتقال الى وضع جديد ومن ثم يهاجم الأوضاع القائمة ويسوق الحجج والبراهين النظرية مستشهدا بالأمثلة والنماذج الواقعية كلما أمكن لـــتأييد وجهة نظره .

و هنا نسرد -فى عجالة- أهم التيارات التى تعتقد فى فضائل القطاع الخاص وتقليل دور القطاع العام :

أ: الطبيعيون Les physiocrates

رأى الطبيعيون وجوب ترك الأفراد أحرارا فى ممارسة أنشطتهم دون تدخل من الدولة / اذ أن هذا النشاط يؤدى الى تحقيق مصالحهم الشخصية إضافة الى تحقيق المصلحة العامة للجماعة التى هى عبارة عن مجموع الأفراد. ولقد لخص "فرنسيس دى لافربير" ذلك فى عباته الشهيرة :

أن من جوهر النظام الطبيعى أن المصلحة الخاصة لكل فرد لايمكن أن تنتقص من المصلحة العامة للجميع ، وهذا يتحقق فى ظل الحرية.

ورتب الطبيعيون على ماسبق أنه لاينبغى أن تتدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى الا فى أضيق الحدود الممكنة مثل ، تنفيذ بعض الأعمال العامة التى تشبع حاجات جماعية colletive wants لا يستطيع أو ربما لا يقبل الأفراد على القيام بها .

بإيجاز لقد وضع الفكر الطبيعى -كما ظهر فى القرن ١٨- البذرة الأولى والأساسية لمذهب الحرية الفردية والاقتصادية وعدم تدخل الدولة الا

بالقدر الضرورى الذى يستلزمه اضطلاعها بمهامها الادارية والتنظيمية وكذلك فى بعض الأنشطة التى لا ينجذب اليها الأفراد .[١]

ب: الكلاسيك : L'ecole classique

لقد بلورت المدرسة الكلاسيكية عى أيدى روادها ومفكريها الأفكار السابقة للطبيعيين ووصفت الأساس الفكرى والعقدى للحرية الاقتصادية والايمان بالمشروع الحر free enterprise ، على نحو متماسك ومنهجى .

وتأثر الكلاسيك -بالاضافة الى ما سبق- بما ساد عصرهم من معتقدات دينية ، وأفكار فلسفية عامة عن القوانين الالهية والحرية الفردية والشخصية ، هذا بالإضافة الى دوافعهم الذاتية ، ومن هنا نادوا بالحرية فى المجال الاقتصادى وروجوا للمبدأ الشهير : دعه يعمل دعه يمر Laissez -faire , laissez passez

كما آمن الكلاسيك بفكرة التناغم والتوافق المستمرين بين المصلحة الفردية والمصلحة المجتمعية . إذ جادلوا بأن الفرد فى سعيه لتحقيق مصلحته الخاصة مدفوعا بالنزعات الطبيعية مثل حب الذات ، إنما يحقق فى نفس الوقت مصلحة المجموع من خلال ما يعرف باليد الخفية invisible hand ، ويزيدون على ذلك أن الفرد فى سعيه السابق يحقق مصالح المجتمع بدرجة أكبر وأفضل مما لو خصص وقته وجهزه بخدمة المجتمع عن عمد[١] .

ومن ثم رأى الكلاسيك أن القوانين الطبيعية تكفل تلقائية أداء النظام الإقتصادى فى ظل الحرية الإقتصادية والمنافسة على نحو متوازن وكذلك

---

[١] أنظر ذلك ، محمد لبيب شقير " تاريخ الفكر الاقتصادى " دار نهضة مصر للطبع والنشر ، بدون وكذلك ، عبدالرحمن يسرى أحمد " تطور الفكر الاقتصادى " دار الجامعات المصرية ، الاسكندرية ، ١٩٨٧.

[١] جمال الدين محمد سعيد '' النظرية العامة لكينز بين الرأس مالية والإشتراكية '' القاهرة ، ١٩٦٢ .

تخلق مناعة طبيعية ذاتية كفيلة بتوليد الآليات والقوى القادرة على معالجة ما قد يظهر من إختلالات لأسباب خارجية وإعادة التوازن للنظام مرة أخرى دون حاجة لتدخل الحكومة.

وبناءا على ذلك قال الكلاسيك أن الدولة يجب ألا تتدخل فى النشاط الإقتصادى بشكل مباشر لأن هذا التدخل يعرقل سير النشاط الإقتصادى . فوظيفة الدولة فى رأيهم هى إدارية تنظيمية فى الأساس وليست إقتصادية وهو الدور الذى عرف فى الأدب الاقتصادى بالدولة الحارسة L' Etat guard .

والنظام الرأسمالى ـــ فى نظر الكلاسيك ـــ هو أقرب النظم التى تتفق والفطرة الإنسانية التى تنزع نحو حب التملك والاستئثار بناتج الملكية والعمل . كما يرون أن هذا النظام يكفل تحقيق الأرباح والنمو من خلال وجود الدافع الذاتى الذى يعمل على زيادة الاستثمار وتحقيق التقدم العلمى والتكنولوجى بهدف التوصل الى منتج جديد أفضل أو أسلوب انتاج أكفأ يعمل على زيادة الانتاج وخفض التكلفة .

جـــ: النيوكلاسيك Le neo-classique :

لقد اتفق النيوكلاسيك مع الكلاسيك -مع اختلاف فى منهج التحليل وأسلوبه وأولوياته- أن القطاع الخاص أفضل من القطاع العام فى الكفاءة والفاعلية الاقتصادية . اذ أن المنافسة -التى تسود فى ظل القطاع الخاص- وكذلك آلية جهاز الأثمان التى يعمل طبقا لها النظام الرأسمالى يكفلان تحقيق حسن تخصيص واستغلال الموارد بين أفضل الاستخدامات الممكنة ، بما

يعود بالنفع ليس على مستوى المشروع الفردى ، بل وكذلك على الاقتصاد القومى كله .

وهنا نجد أن أحد أهم أقطاب هذه المدرسة " مارشال " يقول أن الحافز الانسانى الذى يولده النظام الرأسمالى ، انما يصيبه الضعف والوهن بتدخل الدولة على نطاق كبير فى النشاط الاقتصادى وخاصة الانتاجى منه . ومن ثم رتب أنصار هذه المدرسة على ذلك أن تدخل الدولة يعد السبب الرئيسى لإنعدام الكفاءة وسوء توزيع الموارد والتشويش على عمل آلية جهاز الأثمان . ويرون أن الدولة يجب أن :

- تقلل تدخلها فى الأنشطة الاقتصادية الى أقل مستوى ممكن .
- تكفل الحرية الاقتصادية والمنافسة فى ظل الاعتماد على نظام السوق وتأمين عمل آلية جهاز الأثمان .

ومع هذا نجد أن بعض الكلاسيك إتجهوا الى محاولة إضفاء وجه إنسانى على تحليلهم بالاقرار بإمكانية قيام الدولة ببعض المهام ذات النفع العام . كما أن مارشال رأى أن الدولة يمكنها أن تدخل مجال الإحتكارات الطبيعية natural monopolies حيث لا يتوقع فيها المنافسة .

د/ الكلاسيك المعاصرون Le conte mporaine classique

لقد ساد الجدل من أجل إبراز فضائل القطاع الخاص الذى إزدهر فى القرنين ١٨ و١٩ وحتى نهاية العشرينات من هذا القرن حتى ظهر ليس فقط الجدل المضاد بل التحول الفعلى الى القطاع العام فى كثير من الدول الرأسمالية بزعامة انجلترا وفى معظم ان لم يكن كل الدول النامية . الا أنه مرة أخرى

عاودت الدعوات للتحرر الإقتصادى وانطلاق قوى السوق فى أوساط السبعينات من هذا القرن . اذ فجر" ميلتون فريدمان " الموقف فى ١٩٧٦ ، حيث عزى ما أسماه المرض البريطانى الى تغلغل الدولة فى القطاع الاقتصادى ولجوء الحكومة الى التأميم بكثافة وقدم حلا لذلك يخلص فى ضرورة التخلص من بعض الصناعات التى تديرها الحكومة مثل الصلب ، الكهرباء ، المياه ، الغاز ، التليفونات ، السكك الحديدية وغيرها .... .

والكلاسيك المعاصرون يؤمنون بحتمية النظام الرأسمالى الذى يقوم على الحرية الاقتصادية واطلاق آليات السوق والمنافسة والملكية الخاصة حيث يتقلص دور الدولة الى أقصى حد ممكن . ويكفل هذا النظام – فى رأيهم – تحقيق أفضل استخدام واستغلال لموارد المجتمع وخلق الدافع لزيادة الانتاج والانتاجية والتجديد والابتكار .

وفى المقابل زعم الكلاسيك المعاصرون أن كل المصائب التى تعانى منها الاقتصادات المتخلفة ترجع الى الأفكار التدخلية التى قال بها " جون مايناردكينز " . اذ جادل " هايك " أن تطبيق الأفكار الكينزية أدى الى حدوث شلل فى عمل آليات السوق وخاصة الأثمان والأجور ، كما ادى الى ما يعرف بالكساد التضخمى وعجز الميزانية ، البطالة ....الخ وعجز هذا الفكر أن يجد حلا لأى من هذه المشاكل . ويقول فى ذلك أن تدخل الدولة أدى الى انحطاط المستوى الاقتصادى للشعوب بدلا من تحسينها ، وأن كل إجراء حكومى يخلف وراءه سحابة من الدخان تحجب الرؤية الصحيحة ومن ثم يصعب تحديد الأوضاع والمواقف بدقة ويستحيل معه اتخاذ القرارات السديدة .

ويضيف " هايك " قائلا أن الدول التى أفرطت فى التدخل الاقتصادى مثل انجلترا وفرنسا قد تخلفت نسبيا عن غيرها من الدول التى لم تتبع نفس الأسلوب مثل ألمانيا .

هـ: الراديكاليون: The Radicals

وفى الوقت الذى تزعم التنظيرات السابقة بأن الخاص أفضل من العام لما يتسم به الأول من مزايا ذاتية تكمن فى طبيعته تكفل له النحو والاستمرار ، وكذلك التصحيح الذاتى عند حدوث أى خلل ، نجد ان بعض الأفكار الراديكالية التى تقول أن التوسع والانتشار هو من طبيعة النظام الرأسمالى كما أنه نظام قادر على التجديد والتطوير فى آلياته حسب المتغيرات والمتحولات التى تحدث على الساحة العالمية ، طالما أن ذلك سيحقق له التوسع والانتشار اللذان يشكلان قانون بقاء واستمرار الرأسمالية .

وفى النهاية يكمن العامل المشترك بين محاولات التنظير السابقة وغيرها فى ان النظام الذى يعتمد على الحرية الاقتصادية والمبادرة الفردية أفضل بكثير من ذلك الذى يستند الى القرارات الاقتصادية العامة التى تتخذها الدولة وتنفذها من خلال آليتها الرئيسية وهى للقطاع العام أو بشكل مباشر .

وهنا نجد انهم ينسبون بعض العيوب أو النقائص والمثالب المتعلقة بالقطاع العام ، وهو ما يدفعنا الى محاولة عرض بعضا منها على :

ثالثا: مثالب القطاع العام :

لقد لعبت الدولة دورا محوريا فى المجال الاقتصادى منذ نهاية العصور الوسطى وبداية عصر التجاريين . اذ اضطلعت الدولة بأداء العديد من المهام مثل وضع السياسات التجارية والاقتصادية واخضاعها لاشرافها المباشر وغير المباشر حيث عملت على تحقيق التراكم الرأسمالى ، انشاء الصناعات القوية وحمايتها ضد المنافسة الخارجية .

مما سبق يظهر أن الدولة لعبت دورا مباشرا وغير مباشر (مداور) فى النشاط الاقتصادى . اذ قدمت الدولة –وقتئذ– دعما قويا للاقتصاد فى مجالات الانتاج مثل العمل على توفير رأس المال ، اتخاذ الاجراءات اللازمة لخفض أثمانها ، العمل على توسيع نطاق الأسواق الوطنية داخليا ودوليا .[١]

ولقد أعقب التوسع الكبير فى دور الدولة خلق شعور مضاد فى اوساط الفكر الاقتصادى الذى نحى صوب ابراز فضائل النشاط الفردى على النحو السابق عرضه .

ومع تراكم وتضخم المشاكل الاقتصادية التى شهدها الاقتصاد العالمي وأعلنت عن نفسها فى نهاية العشرينات وأوائل الثلاثينيات من هذا القرن ظهرت بعض الأراء والأفكار التى دعت الى تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى بشكل مباشر وغير مباشر حيث عزت هذه المشاكل الى إتباع الفكر الأقتصادى الحر . ومن أبرز الافكار التى قيل بها فى هذا الصدد هى ما قال به "جون ماينارد كينز" dirigiste dogma . كما إزداد تدخل الدولة فى

---

[١] محمد دويدار " دراسات فى الاقتصاد المالى " . منشأة المعارف ، الاسكندرية ، بدون .

النشاط الاقتصادى بعد الحرب العالمية الثانية خاصة فى عقود الخمسينات ، الستينات وحتى أواسط السبعينات الميلادية .

ولقد دارت محاور الجدل الرئيسى لهذه الأفكار حول :

١- أن تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى يعد ضرورة لتحقيق أهداف حيوية مثل تعبئة الموارد الاقتصادية لتحقيق التنمية الاقتصادية ، العدالة الاجتماعية ، عدالة توزيع الدخول والثروات ، تحقيق الاستقرار الاقتصادى والتقليل من حدة التقلبات والدورات الاقتصادية التى تنشأ من ترك الاقتصاد تحركه قوى السوق .

٢- أن تدخل الدولة يعد حتميا فى الدول النامية ، خاصة بعد أن حصلت على إستقلالها فأرادت أن تدعمه بتحقيق تنمية إقتصادية نشطة وأرتؤى فى هذه الفترة أن الدولة هى القادرة على تعبئة الموارد وتوجيهها الوجهه التى تحقق هذه الأهداف ولتقصير أمد المسافات وتقليل عمق الهوة التى تفصلها عن الدول المتقدمة .

٣- أن الدولة النامية لم يكن لديها ــ عقب فترة الاحتلال ــ قاعدة فاعلة من رجال الأعمال ذوى القدرات المالية والإدارية والتنظيمية القادرة على لعب دور محورى فى التنمية الاقتصادية ومن هنا لم يكن هناك بديل ــ فى تلك المرحلة على الأقل من أن تلعب الدولة دور المنظم .

٤- يرى البعض أن تدخل الدولة النامية أملته ظروف المكان التنموية المتردية فيها . وفى هذا لاحظ Jones & Il Sakong أن الحاجة للتدخل تزداد كلما ازداد تخلف الأوضاع الاقتصادية . إذ تصبح الحاجة ملحة الى عمل

جماعى متناسق ومتناغم على مستوى كبير لكى تخرج من حلقات التخلف والفقر الخبيثة .[1] ويرى هؤلاء أيضا أن مشروعات الدولة Les enterprises d'Etat هى أكثر أنواع التنظيم الاقتصادى قدرة على إدارة وتوجيه الاقتصاد نحو تحقيق مصالح الجميع ، The Public good [2]. وهذه الأفكار والتوجهات روج لها ودعمها كثير من مصادر فكرية ، خاصة من الإشتراكيين الغربيين مثل Maurice Dobb وكذلك Charles Bettelhaim وغيرهما كثيرون .[1]

وازداد دور الدولة تدخلا تحت تأثير الإدعاء – بالاضافة الى العوامل السابقة – بالحاجة للتغلب على القصور فى آلية السوق Market Bettelha ، حيث قد لا تسود المنافسة بالمعنى المفهوم بل يسود السوق الطابع الإحتكارى ، عدم توافر المعلومات أو حرية تداولها ، الحاجة الى نقل ونشر التكنلوجيا وتطويعها واعادة انتاجه ، التعليم وتطويره ، التدريب ، البحث العلمى والتطوير وتطوير معايير الجودة والنوعية ، وكذلك الانتقادات التى وجهت الى آلية السوق ولمبدا Pareto - efficient فيما يتعلق بالأداء التنافسى للسوق ، الأفكار السائدة للعدالة الاجتماعية والتوزيع .[2]

---

(1) L.p.Jones & IL Sakong "Government, Business and Entrepreneurship in Economic Development : The Korean Case . "Harvarad university Press,Cambridge, Mass, 1980:110.

(2) J.K,Galbraith " Economic Development" yohan publications, Inc,Tokyo, eighth printing,1983.

(1) D, Weiss ,1986

(2) S.Lall , 191.

لكل الأسباب السابقة وغيرها ، إزداد تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى الانتاجى والخدمى . إذ على سبيل المثال فى الولايات المتحدة الامريكية إزداد الإنفاق الحكومى من حوالى ١٢/١ من الدخل القومى قبل الحرب العالمية الأولى ، ليصل الى حوالى ٥٠% منه أثناء الحرب العالمية الثانية . وبالأرقام بلغ الأنفاق الحكومى فى أمريكا حوالى ٣بليون دولار فى ١٩١٣ ، ١٠ بليون قبيل الحرب العالمية الثانية ثم حوالى ٤٠ بليونا فى نهاية السبعينات الميلادية . وهذه الظاهرة تصدق كذلك على دول مثل فرنسا والمانيا وبريطانيا وغيرها .[٣]

ولقد مثل القطاع العام الأداة التنفيذية الرئيسية التى اعتمدت عليها الدولة فى تنفيذ سياساتها التدخلية وأدى هذا الى التوسع فى نشاطه ليشمل العديد من المجالات ، كما ارتبطت به مصالح فئات اجتماعية عديدة من إداريين ، موظفيين وعمال . وكذلك فئات شعبية مختلفة أصبحت لها مصالح مؤكدة فى استمرار وبقاء هذا القطاع . ففى إنجلترا مثلا ــ وهى البلد الرأسمالى ــ بلغ وزن القطاع العام حتى عام ١٩٧٩ تاريخ مجىء السيدة تاتشر الى الحكم والبدء فى برنامج التحول الاقتصادى من العام الى الخاص ــ حوالى

٥، ١٠% من الناتج المحلى الاجمالى ، ١٥% من الاستثمار الكلى وعمل فيه بشكل مباشر حوالى ٥، ١ - ٢ مليون عامل .[١] وكذلك الحال فى دول

---

[٣] Samuelson , op.cit . 147-157.
[١] The Economist , 21 December 1985.

أوربية أخرى عديدة المجموعة الأوروبية مثل ايطاليا ، أسبانيا ، البرتغال وفرنسا ....الخ .

ولقد كان دور القطاع العام أكثر توغلا فى كثير من الاقتصادات النامية التى إتجهت إتجاها إشتراكيا . اذ تجاوز فى فترة الستينات والسبعينات نسبة ال٥٠% من الناتج المحلى الاجمالى ، ٨٠% من الاستثمار الكلى فى الكثير من هذه الاقتصادات . ففى مصر على سبيل المثال إستطاع القطاع العام أن يهيمن على الاقتصاد المصرى فى مجالات عديدة . اذ كان يمثل فى ١٩٧٤ حوالى ٧٧% من الانتاج الصناعى ، ٦ ،٧٢ % من إنتاج البيرول ومشتقاته ، ٧٦% من قطاع التشييد ، ١٠٠% فى الكهرباء ،٨، ٧٦% من خدمات النقل والمواصلات ، ١٠٠% من قطاع المال ، ٥١% من قطاع التجارة ...الخ . وبصفة عامة ساهم هذا القطاع بـــ ٥، ٥٤% من إجمالى الناتج القومى ، ٩، ٨٥% توليد المدخرات القومية و٩٠% من حجم الاستثمارات الكلية .[٢]

---

[٢] فؤاد مرسى " مصير القطاع العام فى مصر " . مركز البحوث العربية ، القاهرة ١٩٨٧ ، ٢٠-٢٤.
- وأنظر كذلك محمد رضا العدل " نحو تنظيم أفضل للقطاع العام فى مصر " مؤتمر الاقتصاديين ، جمعية الاقتصاد والاحصاء والتشريع ، القاهرة ٦-٨ مايو سنة ١٩٨٢.
- صلاح الدين محمود فهمى "القطاع العام بين التصفية والتنمية - الحالة المصرية " مجلة تجارة سوهاج، يناير ١٩٩١ ، ٤٥-٥٦.
وكذلك د. جميل أحمد توفيق وآخرون " اقتصاديات الأعمال ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ١٩٧٢: ٤٣١ - ٤٥٧.
_ إبراهيم العيسوى " نظرة تنموية لمسألة بيع مشروعات القطاع العام المصرى ،المؤتمر (١٣) للاقتصاديين المصريين ، نوفمبر ١٩٨٨ ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والاحصاء والتشريع ، القاهرة : ٦- ٢١.
- مصطفى رشدى شيحة " الاقتصاد العام للرفاهية " ، دار المعرفة الجامعية ، الاسكندرية ، بدون .
- عبد الفتاح عبد الرحمن " اقتصاديات المالية العامة " ، ١٨،١٩٨٨-٢٢.

ورغم تغلغل مشروعات القطاع العام فى مختلف القطاعات الاقتصادية وتحقيقه بعض النتائج الجيدة فى أول الأمر ، إلا أنها عانت من أوجه قصور عديدة أدت الى رفع علامات استفهام كبيرة حول جدوى الإبقاء على هذه المشروعات الضخمة فى أيدى الدولة. ومن أهم وأبرز أوجه القصور التى واجهتها مشروعات الدولة ما يلى :

ـ الأوجه الاقتصادية :

تشمل الأوجه الاقتصادية عناصر عديدة من أهمها : الكفاءة الاقتصادية ، تخصيص الموارد ، الكفاءة التسويقية ....الخ . لذا يتضمن هذا الجزء إبراز هذه الأوجه على النحو التالى :

١ – ماهية الكفاءة الاقتصادية : Economic Efficiency

الكفاءة الاقتصادية مصطلح ذو أبعاد عديدة بعضها كمى مثل حجم الانتاج ، الجوانب المالية ، التشغلية للمشروع ، وبعضها نوعى مثل جودة المنتج . والكفاءة الاقتصادية تشير بوجه عام الى حجم معين من المنتجات تم الحصول عليه باستخدام كمية معينة من المدخلات ذات المواصلات المحددة . وتكون الكفاءة الانتاجية مرتفعة إذ أدت العملية الانتاجية الى :

أـ زيادة المخرجات out put مع ثبات المدخلات in put .

ب ـ ثبات المخرجات مع خفض المدخلات .

ج ـ زيادة المخرجات مع خفض المدخلات .[1]

---

[1] عبد الوهاب حميد رشيد ، " الانتاجية والتنمية الاقتصادية " دار الشباب للنشر والترجمة والتوزيع ، قبرص ١٩٨٨:٢٧.

هذا بالاضافة الى أن الكفاءة الاقتصادية يستدل عليها من خلال إدخال المشروع تحسينات حقيقية على نوعية السلعة أو من خلال التغيير فى المواصفات والخصائص والتغليف والتعبئة وهو ما يجعلها متميزة differeniated عن غيرها ومن ثم أكثر قبولا للمستهلكين .

ومن دلائل الكفاءة الاقتصادية كذلك إرتفاع مستوى الفعالية . والفعالية تشير الى العلاقة بين ما يتم انجازه فعلا من إنتاج مقارنا بالاهداف المخططة خلال فترة زمنية محددة . هذا لما لعنصر الزمن من أهمية كبرى فى العملية الإنتاجية بالنسبة للتكاليف الثابتة والمتغيرة ، كما أنه له أهمية بالنظر إرتباطها بغيرها من المنشآت التى تزودها بالمواد الأولية أو المعتمدة عليها وكذلك بالنسبة لامداد السوق بالسلعة المتوقعة .

وفضلا عن أن هذا المعيار يربط بين الانتاج الفعلى والانتاج المعيارى خلال زمن معين ، نجد أنه يشير أيضا الى درجة تشغيل عناصر الانتاج المتاحة وما اذا كان

هناك توقف أو اعطال ، بحيث يعمل المشروع بأقل من طاقة (٥٠ % ـــ ٧٠% مثلا) .

وتقاس الكفاءة الفعلية أو التشغيلية هذه بـــ

الانتاج الفعلي [1] ويرتبط بالمؤشر

الانتاج الكامل

---

[1] جميل توفيق وصبحى تادرس قريصة وعلى شريف ، " اقتصاديات الأعمال " . دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٧٩: ١٣٥ـ ١٣٧

السابق ، ما يعرف بالتشغيل الصحيح . ويصل المشروع الى التشغيل الصحيح حينما يصل متوسط تكلفة الوحدة المنتجة الى أدنى حد لها . ويتحقق ذلك من خلال وصول المشروع للحجم الأمثل من الإنتاج

ويعرف من خلال = الانتاج الفعلي

الانتاج الأمثل

هذا المؤشر والذى يسبقه يعطيان دلالة واضحة على مدى حصافة الإدارة ومهارة العاملين فى حسن استخدام الموارد مما ينعكس ولاشك على معدل الربحية . ويمكن التأكد من ذلك من خلال ما يعرف بنفقة الفرصة البديلة .[٢]

والمؤشرات السابقة بما تنطوى عليه من دلالات أفقية و رأسية عن مستوى الانتاج والانتاجية فإنها تعبر عن مستوى التقدم التقنى ، إستخدام الآلات والمعدات ، والمهارات ومستوى التنظيم والإدارة بالنسبة للمنشأة . كما أنها من ناحية أخرى تكون ذات أهمية للاقتصاد الوطنى ككل بما لها من علاقة بالأجور ، الاستثمار ، التراكم الرأسمالى ، الادخار ، مدى إستخدام الموارد ....الخ . كل هذا ينعكس ولا شك على عنصر النفقة ومن ثم على ثمن المنتج ، كما أنه ينعكس على النوعية من ناحية أخرى وهذان عاملان رئيسيان فى جعل سلعة ما أكثر قدرة على التنافس أم لا .[٣]

---

[٢] جميل توفيق وآخرون ، المرجع السابق : ١٣٨ .
[٣] عبد الوهاب رشيد ، مرجع سابق ، ٣١-٣٨.

ولقد أشار بعض الكتاب مثل Weyman - Jones , 1994 & K. Button & R.Frantz, 1992 الى بعض مؤشرات الكفاءة الاقتصادية على المستوى الكلى بصفة عامة ويشمل :

أ ـ الكفاءة التخصيصية (التوزيعية) أى حسب توزيع لموارد الاقتصادية بين مجالات الاستخدام التىتستغل فيها على أكمل وجه وهذا لا يتم ـ فى نظرهم ـ الا اذا كانت أسعار الموارد وكذلك أسعار المنتجات النهائية تعكس التكلفة الحقيقة لإنتاج أى تجنب ما يعرف بفشل السوق .

ب ـ الكفاءة الفنية ، أى إستخدام الفن الإنتاجى الذى يساعد على الحصول على أكبر إنتاج ممكن بأقل تكلفة ممكنة أى يحقق حجم الإنتاج الأمثل .

ج ـ الكفاءة المتعلقة بالحجم ، أى أن يكون حجم المشروع مناسبا أى لا يزيد عن المناسب كثيرا بحيث يولد ما يعرف بتحميلات الحجم أو يقل كثيرا بحيث لا يكون قادرا على المنافسة والاستمرار

د ـ الكفاءة الديناميكية ، أى توليد قوى الدفع الذاتى داخل المشروعات نحو التجديد والاختراع والابتكار وتنشيط العوامل المؤدية لذلك .

هـ ـ الكفاءة السينية وهى تلك التى تتأتى من توفير المناخ العام الذى يدفع نحو تحسين الأداء مثل تهيئة المجال للمنافسة من الداخل أوحتى من الخارج .[١]

٢- معدل الربحية والكفاءة الاقتصادية :

وأكثر المعايير شيوعا فى الاستعمال للحكم على الكفاءة الاقتصادية للمشروعات ، معيار الربحية profitability ، هذا لأن تحقيق الربح الحقيقى فى

---

[١] أنظر ، على توفيق الصادق ، معبد الجارحى ونبيل عبد الوهاب لطيفه ، مايو : ١٩٩٥.

هذه المشروعات خاصةالخاص منها هو سبب وجودها L'raison d'etre والمبرر لاستمرارها .[٢] مع ذلك قد لا يشكل الربح هدفا فى الآجل القصير للمنشأة بل يأتى هدف النمو والانتشار فى هذه المرحلة . كما قد لا يعد الربح المتحصل من نشاط ما هو المعيار ، بل بالربح الكلى المتحصل من جميع الفروع وذلك على حسب حجم واستراتيجية المنشأة الاقتصادية .

وبالنسبة للمنشآت العامة ، فكثيرا ما أدعى أنها تستهدف تحقيق الربح . مع هذا يظل هذا المعيار هاما لمقارنة الأداء النسبى لها خلال فترات مختلفة وكذلك للمقارنة بينها وبين المنشأة المماثلة الأخرى . كما أن تحقيق الربح فى المنشأة العامة يعد هاما ، وذلك لتوفير الأموال اللازمة للاستثمارالجديد ، التوسع فى الاستثمارات القائمة ، التطوير الكمى والكيفى فى العملية الإنتاجيـــة . كما أن مثل هذه الأرباح تدعم قدرات الاقتصاد الوطنى بدلا من أن تكون عبئا ثقيلا على ميزانيته ومغذيا لمديونيته .

وعلى المستوى الوطنى ، ومن المنظور الاقتصادى الصحيح ، يجب ألا يعتد بالربح الصورى أو الوهمى ، أو الربح الاحتكارى الناشىء عن مركز قانونى معين ، أو عن تمتع المنشأة بميزة نسبية أضيفت اليها أو ناشئة عن طبيعة السوق الاحتكارى . فهذه أرباح لا تدل عادة على كفاءة المنشأة . الا أن الربح الواجب التعويل عليه ، هو ذلك الذى يعود الى إختراع أو إبتكار ما فى فن الانتاج وتطبيقه فى إحدى مراحل العملية الانتاجية أو التسويقية .[١] وقد تعود الى مهارة الادارة وحسن التنظيم ، إذ أن هذا النوع يعد ترجمة

---

[٢] جميل توفيق وآخرون ، مرجع سابق ٩١-٩٤.
[١] جميل توفيق وآخرون ، مرجع سابق : ٩٨.

لكفاءة المنشأة كما أنه قد يدفع غيرها من المنشآت للتنافس معها بما يعود على الاقتصاد الوطنى بالنفع والفائدة .

مع ذلك قد يمكن القول أن الربحية المادية ليست هى المعيار الأمثل للكفاءة . كما يجب أن تضاف اليها الربحية الاجتماعية من ناحية . ومن ناحية ثانية ، فإن الربحية تعكس فضلا عن العوامل المتعلقة بالمشروع مؤثرات أخرى قد تتعلق بالصناعة التى يعمل فيها ، أو حتى بالسياسات الاقتصادية الكلية فى الدولة ....الخ .[٢]

٣- الكفاءة الاقتصادية وأداء القطاع العام :

وبأخذ المؤشرات السابقة فى الحسبان ، وبالنظر الى واقع شركات القطاع العام فى الغالبية العظمى من الدول ، يتفق معظم الدارسين لهذا الموضوع ، على أن أداء شركاته إتسم بضعف الكفاءة والأداء السيء Les mauvaises performances ، بوجه عام . لذا ينظر اليه على أنه عجز عن تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التى علقت عليه منذ البداية / بل أكثر من هذا يحمل البعض سوء أداء هذا القطاع ، كافة المشاكل والأزمات التى تعانى منها الاقتصادات المختلفة ، خاصة تلك التى إحتل فيها ثقلا إقتصاديا كبيرا هذا العجز أو القصور فى الأداء الاقتصادى لهذه الشركات يمثل أحد العوامل الدافعة للتحول من العام الى الخاص . ومن أهم هذه العوامل كما كشفت عنها الدراسات الواقعية بالنسبة لمصر مثلا إنخفاض معدل الربحية أو العائد على الأصول المالية المستثمرة فى القطاع العام بوجه عام . اذ فى

---

(٢) Ha-Joon Chang & A Jit Singh 1992 : 19 -33

دراسة تطبيقية على مصر وصل العائد على رأس المال المستثمر الى ٢٠% في حالات قليلة وفى معظم الحالات كان العائد صفرا أو بالسالب . ودراسة أخرى تبين أن عدد الشركات الصناعية البالغ عددها أمام كل ذلك لا عجب أن نرى أن المعدل الحقيقى للإنتاج القومى كان منخفضا ليستقر دون الحد الأدنى للنمو السكانى ، حسب تقديرات صندوق النقد الدولى فى نهاية الثمانينات .[١]

ومصر لا تنفرد بالأداء الضعيف للقطاع العام بل توجد عشرات النماذج لدول نامية أخرى مثل كينيا ، تايلاند ، الأرجنتين ، البرازيل ، المكسيك ...الخ اذ تبين من دراسة أجريت على (٢٥) بلد نامى أنه خلال الفترة ٨٠-١٩٨٥ ، بلغ عجز المؤسسات العامة الجمالى حوالى نصف العجز فى القطاع الحكومى ككل .[٢] والواقع توجد نماذج لعشرات بل لمئات الحالات لسوء الأداء ومن ثم لا داعى للتكرار هنا . ونكتفى بالاشارات السابقة بالنسبة للدول النامية .

وفى دول متقدمة مثل انجلترا حيث مثل القطاع العام فيها أكثر من ١٠% من الناتج القومى وحوالى ١٥% من الاستثمار الاجمالى ، قدر أن العائد الكلى على رأس المال منذ بداية السبعينات كان صفرا . كما أن تكلفة

---

[١] سعيد النجار ، " نحو إستراتيجية قومية للإصلاح الاقتصادى ". دار الشروق ، القاهرة، ١٩٩١: ٣٧.

[٢] جون فيليس وسونيتا كوكيرو " التخصيصية والمؤسسات العامة " فى سعيد النجار ، " محرر " التخصيصية والتصحيحات ".

[٣] Economicst, Novem-bre 8,1986:83;21 Decembre, 1985: 83.

العمالة ازدادت فى المتوسط بنسبة ٣٨% فى قطاع الغاز و ٢١% فى صناعة الفحم دون زيادة تذكر فى مستوى الانتاجية التشغيلية .[٣]

ورغم الجدل أن شركات القطاع العام جاءت لتحقيق أهدافا اجتماعية هامة مثل المساواة ، تكافؤ الفرص والعدالة التوزيعية ، الا أن البعض يقدر أنها لم تنجح تماما فى ذلك اذ أن إتباع هذه الشركات لأسلوب الانتاج المكثف لرأس المال ، أدى الى تقليص فرص العمل من ناحية . ومن ناحية أخرى ، يتسم التعيين فى هذا القطاع بعدم التكافؤ اذ يعمل فيه ذو النفوذ والحظوة ، ومن ناحية ثالثة الوضع الاجتماعى المعيشى لهؤلاء من رواتب ومزايا يفوق نظائرهم فى القطاع الحكومى وهذا اخلال بمبدأ المساواه .وأخيرا ، كشفت دراسات عديدة أن الدعم الذى يمنح للانتاج وبعض السلع الاستهلاكية لا يصل الى مستحقية ، بل يستفيد منه الأحسن حالا من خلال مكانتهم وعلاقتهم الاجتماعية وأنظر، مثلا لدعم الغاز ، الكهرباء ، السلع الغذائية بكافة أشكالها ....الخ.[١]

٤ – تفسير القصور فى أداء القطاع العام :

ويرجع أغلبية الكتاب الاقتصاديين وغيرهم القصور فى أداء القطاع العام الى اسباب لصيقة بطبيعة الملكية فيه وكذلك الى الهدف من إنشائه وتنظيمه الادارى والفنى والتنظيمى ونحو ذلك من الامور التى أدت الى اصابته بالعجز

---

[1] Cook & Kirkpatrick , London , 1988:18

عن تحقيق الاهداف المنوطه به .[٢] إذ أن وضع تركيبة هذا القطاع أدت الى :

- التدخل من قبل الجهات الحكومية وكبار مسؤوليها فى العمل تحقيقا لأغراض سياسية ، إجتماعية ، إقتصادية وأحيانا لخدمة فئة معينة ....الخ . كما ينظر بصفة عامة الى وحدات القطاع العام الاقتصادية الاقتصادية كدوائر حكومية يسرى عليها ما يسرى على تلك الدوائر من نظم خاصة فيما يتعلق بالهرم الوظيفى وإتخاذ القرارات والتوغل فى التفصيلات المملة .[٣] وتعانى الشركات العامة من وجود جهاز بيروقراطى متضخم يقوم بالاشراف والتنفيذ والرقابة والمتابعة . هذا الوضع أدى بدوره الى التدخل والتضارب فى الاختصاصات . كما استلزم هذا الوضع إصدار سيل من التشريعات واللوائح والقرارات الادارية ، لدرجة أنه يصعب على المختصين ملاحقتها . والادارة فى ظل وضع كهذا تصبح مسلوبة الارادة والحرية فى إتخاذ القرارات على ضوء المستجدات التى تواجهها ، مما ينعكس ولا شك على نوعية الأداء .

- ولقد تأثرت قيم العمل ومفاهيمه سلبا بالوضع السابق ، حيث تتعدد ولاءات العاملين فى شركات هذا القطاع . فيتملكهم شعور بالخضوع للإدارة والسلطة الأعلى دائما ووجوب كسب رضائها والتفاهم معها من ناحية . كما أن فتح المجال للتدخلات الخارجة عن الشركة، وخاصة فيما يتعلق بقضايا هامة للعاملين والمديرين ، مثل العلاوات ، الترقيات،التطلع الى منصب أعلى

---

[٢] M . Ayub & S . Hegstad , Decembre . 1987 : 26 .

[٣] آلان والترز ، التحرير الاقتصادى والتخصيصية " نظرة عامة : سعيد النجار (محرر) ندوة التخصيصية ، مرجع سابق : ٦٢.

....الخ ، يؤدى الى خلق ولاء لتلك المؤشرات الفاعلة والتى تقع خارج دائرة الشركة . هذا التعدد فى الولاءات حسب موقع منسوبى هذه الشركات يزيح الولاء للشركة والعمل والمفاهيم التجارية الى المرتبة الأخيرة . فالحبل السرى لربطهم بالعمل وترقياتهم هو الولاء للادارة و/أو الولاء الخارجى . وهنا لاشك تتدهور قيم العمل وتفقد الشركة وحدتها وشخصيتها ويضعف كذلك التنسيق والترابط بين
أقسامها ، مما يؤثر فى قدرتها على تحقيق أهدافها وخدمة المنتفعين بها[1].

- كما أن التدخلات فى الادارة ، وتعدد جهات الاشراف والمتابعة والرقابة يؤدى-فضلا عما سبق- الى اصابة القرار الادارى بالعقم ويوئد المبادرات الفردية ويكسبها البطء والتعقيد ويفقدها الاحساس بعنصر الزمن وإحترام الوقت من حيث :

أ- **عدم الملاءمة** . فإحلال روح البيروقراطية واستلزام مرور القرار بدرجات عديدة فى الهرم الادارى ، قد يجعله يصدر بعد تغير ظروف السوق أو العمل التى إستدعت إصداره فى البداية. ولقد عانت كثير من شركات القطاع العام من ذلك كثيرا فيما يتعلق بالتمويل ، التجديد ، التسويق ، نعية الانتاج ونسب مزج عناصره ...الخ . لذا يقول " آلان والترز"
أن ملكية الدولة هى بمثابة قيد على العاملين بالمؤسسات ولاتسمح لهم بتطوير قدراتهم [2]

---

[1] J.K.galbraith , 1983 : 93 - 94 .
[2] Par Lind .

ب- فقدان التوقيت المناسب للقرار : يرى Galbraith أن التوقيت Timing element - يعد حيويا بالنسبة للشركات . وهذه الأهمية تعود -أساسا- الى طبيعة التشابك والاعتماد المتبادل بين مراحل العمل المختلفة داخل الشركة ، وكذلك بين الشركات بعضها البعض . خاصة فى الشركات الحديثة . لذا فإن تأخر قرار إدارى عن وقته المناسب قد يؤدى الى سلسلة متراكمة من التأخير فى المراحل الأخرى ذات الصلة ، ويعوق الشركة عن أداء التزاماتها تجاه غيرها من الشركات الأخرى وهكذا ، الأمر الذى يصيب أداء المجموع بنقص الكفاءة . ويعلق Galbraith على هذا الوضع قائلا :

" إن القرار السيء الذى يتخذ فى التوقيت المناسب ، ربما لا يكون مكلفا أو مسببا لمشاكل مثل القرار الجيد الذى يتخذ مؤخرا أو فى توقيت غير مناسب . إذ قد يصبح مستحيلا تعويض الوقت الذى تأخر عنه القرار الجيد المنتظر".[١]

ـــ تعدد طبيعة الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التى أنشىء القطاع العام من اجلها ، أدى الى تداخلها وتعارضها نظرا لاختلاف أسس العمل والتقدير فى كل منها . ولقد أدى ذلك الى عدم وضوح الرؤية أمام العاملين فى تلك الشركات مما جعل بعضهم يضل الطريق ، كما أن البعض الآخر حاول التهرب من المحاسبة ـــ فى ظل انعدام الشفافية ـــ بخصوص التحديد الدقيق للمسئولية .[٢]

ـــ ويتهم القطاع العام بالترهل والضعف فى الرقابة والمحاسبة على الأداء . فمن المعروف أن السلطة الرقابية هى من الموظفين البيروقراط بحكم

---

[١] Galbraith , op.cit : 90.

[٢] D.Weiss , 1986.

وظائفهم فى السلم الإدارى . لذا فإن درجة حساسية هؤلاء بنوعية الأداء ونتيجته تكون ضعيفة . كيف لا وهم يحصلون على أجورهم ومكافآتهم مقابل العمل وحضور الجلسات بغض النظر عن نوعية الأداء ومحصلته ، وكيف لا وهم يحملون نتيجة أعمالهم ورقابتهم غيرهم من دافعى الضرائب والخزينة العامة للدولة بشكل مباشر أو للمستهلكين ـ الذين هم أيضا دافعى الضرائب ـ بشكل غير مباشر عن طريق شراء السلع والخدمات التى تنتجها هذه الشركات .[٣]

ـ يضاف الى ماسبق ، ما يتردد من أن هذا القطاع بتركيبته والتدخلات فيه يفسح المجال الى نشر الفساد . إذ تستخدم شركات هذا القطاع كمنفذ لتوزيع الامتيازات والمنافع داخل الدوائر ذات السطوة والسلطة والأقارب . كما يزعم أن جرائم الرشوة المحسوبية الإسراف والانفاق غير المرشد تتفشى فى القطاع العام أكثر بالنظر الى القطاع الخاص.[٤]

ـ ومن المثير للسخرية كذلك أن بعض السياسات التى إتخذتها الدولة لدعم القطاع العام ، أسهمت فى إضعاف أدائه . من بين تلك السياسات : توفير الحماية له من المنافسة الداخلية ، الافراط فى حمايته من المنافسة الخارجية ،مما حرمه من الاحتكاك وكذلك وأد الدافع الذاتى للتطوير والتغيير للوقوف أمام هذه المنافسة . كما أن سياسة الحماية لم يتم ربطها بتحقيق أهداف معينة فى الداخل والخارج ، مثل الوصول الى حجم معين من الانتاج من نوعية

---

[٣] Galbraith , op.cit , 98.

[٤] فيصل بشير ، مايو ١٩٨٩، البنك الدولى ١٩٩١ .

معينة ، الوصول الى درجة معينة من الجودة أو من تحقيق الاكتفاء الذاتى ...الخ.

ـ ويضيف البعض أن الكثير من الدول النامية منحت شركات القطاع العام حصانة ضد الافلاس أو التوقف عن العمل . بدعوى مراعاة الأغراض الاقتصادية والاجتماعية التى تسعى الى إنجازها . وهذا لاشك لم يخلق الحافز لمثل تلك الشركات على تحسين الأداء والربحية . إذ أن بقاءها واستمرارها ليس مرهونا بهذا الأداء وإنما بالحبل السرى الذى يربطها بالموازنة العامة أو الاقتراض الخارجى . ولقد ثبت أن نسبة كبيرة من ديون دول أمريكا الجنوبية تعود الى الشركات المملوكة للدولة .[1]

ـ هذا بالاضافة الى بعض السياسات الأخرى المتعلقة بالتوظيف والفصل hiring & firing حيث تم تحصين العمال ضد الفصل وكذلك ضد خفض الأجور ...الخ .

ـ وبصفة عامة يمكن القول بأن القطاع العام عمل فى معظم الدول بعيدا عن جو ومناخ قواعد العمل الاقتصادى السليم .

أيا كانت ظروف وأسباب تدنى الأداء الاقتصادى للقطاع العام ، فإنه قد أسهم فى إصابة اقتصاداته خاصة النامية منها ، بنقص الاستثمارات ، قصور وضعف القوى الانتاجية ، مما أثر بالسالب على خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية وثم وصولها الى أشبه ما تكون بالأنيميا الحادة أو تصلب الشرايين .

[1] جون وول ، ١٩٨٩ ، الجلاء الجديدة - المنصورة : ١٩٨٩.

Sclerosis of The economy arteries[2]

هذا الوضع السيء ، أدى الى تغيير عقيدة الشعوب والأفراد حتى الحكومات تجاه دور الدولة ، ليحل محله اعتقاد آخر ، مقادة أن الدولة الكبيرة ليست بالضرورة هى الدولة الأكفأ أو أن تدخلها هو الوسيلة المثلى لزيادة الانتاج ورفع الكفاءة وتحقيق أهداف اجتماعية معينة . بل على العكس أدى ذلك الى خلق دولة مترهلة بالمفهوم الاقتصادى ، التنظيمى ، الادارى . وهذا كله يدفع مرة أخرى الى التحول من الدولة الأبوية a pateernalistic government الى حكومة تعمل فى اتجاه السوق بقوة فاعلية دون تراخى أو اهمال .[١]

وتعبيرا عن روح التشاؤم والاحباط التى حلت فى السبعينات والثمانينات محل روح التفاؤل والأمل التى سادت فى الخمسينات والستينات حول دور الدولة يقول " peter F.Drucker " لم نعد نتوقع نتائج من الحكومة ، فلقد تحول العشق بين الشعوب والحكومات الى علاقة مملة ، لا نعرف كيف نتخلص منها .[٢] وفى ذات الإتجاه يزعم كلاً من " بيلا بلاسا " (١٩٨٦) ، " وفرنون " (١٩٨٨) ان انتشار القطاع العام على نطاق واسع فى دول امريكا الجنوبية هو سبب أزمتها الاقتصادية الاجتماعية . ومن ثم يجادل " فيرون "

---

[٢] V.W , Bhatt . February, 1988 : 181 .

[١] Pedro Aspe & J.A . Gurria . 1992 : 12 .

[٢] جيمس جوارتنى وريتشارد استروب " الاقتصد الجزئى - الاختيار الخاص والعام " ترجمة محمد عبد الصبور على وآخريين ، الرياض السعودية ، ١٩٨٧ : ٦٢٥ ، وانظر كذلك من ٦١٧ - ٦٤٩ .

أن التحول من العام الى الخاص اليوم مدفوع برمح عملية كرد فعل لفشل القطاع العام على مدى ثلاثة عقود متتالية .[٣]

الأوجه المالية :

تشير الأوجه المالية الى مدى سلامة الهيكل المالى للشركات أى نسبة الديون والإئتمان ، الى إجمالى رأس المال أو أصول الشركة ، مدى الاعتماد على مواردها الذاتية أو الاعتماد على موارد الدولة والموازنة العامة ، مدى الربحية والخسارة ... الخ. ويجب ان نسجل هنا : أن هناك علاقة عضوية بين الأداء الاقتصادى لشركات القطاع العام والأداء المالى لها إذ تنعكس الأولى على محصلة الاخيرة ، أن الاهمية النسبية التى تمثلها أوجه القصور المالية تختلف من دولة لأخرى حسب مستوى تطورها ، تقدمها وظروفها الاقتصادية حيث أنه من المعتقد أنها تكون اكثر وضوحا وأشد فى الدول النامية عنها فى الدول المتقدمة .

ويعزى الى شركات القطاع العام انها بدل من ان تعمل على تعبئة الموارد المالية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية حملت الموازنة العامة بأعباء كثيرة نظرا لتردى الأداء الاقتصادى فيها ولإختلال هياكلها التمويلية .

وتتعد الأدلة على سوء الأداء المالى للقطاع العام وكيف أن معدلات الدعم والإعانات وأحجامها وصلت الى مستويات لا يمكن التسامح فيها أو التساهل بشأنها .هذا فى الوقت الذى كان ينظر اليه كمضخة قادرة على توليد

Ha- Joon chang & Ajit , 1992 [٣]

الفوائض المالية اللازمة لرفع معدلات الادخار والاستثمار والتنمية الاقتصادية بوجه عام. ومن أهم صور تلك الأدلة:

في مصر :

أثبتت دراسة تطبيقية أن الدولة قدمت دعما لمدخلات شركات القطاع العام الاقتصادية فى الطاقة والمواد الأولية فقط ، بما يصل الى٥% من الناتج المحلى فى عام ١٩٨٨ . كما قدر أن العجز المالى الذى تسببت فيه هذه الشركات يبلغ ٦% من العجز المالى على المستوى القومى .[1]

في زامبيا :

وصلت نسبة مطالبات الشركات غير المالية المملوكة لدولة حوالى ٥ % من الناتج المحلى الاجمالى فى ١٩٦٦- ١٩٦٩ ، ثم ١٠% فى عام ١٩٧٨- ١٩٨٠. أى أن أداء الشركات العامة فى تدهور مستمر مع ما تلقاه من دعم من الموازنة العامة .

في تنزانيا :

قدر أن مشروعات الدولة ، اذا إستطاعت أن تخفض من نفقاتها وتزيد عائدتها بمقدار ٥% فقط ، فإن هذه النسبة كافية لتمويل كافة أوجه الانفاق العام على قطاع هام مثل قطاع الصحة .

في تركيا :

قدر أن مشروعات الدولة إذا زادت العائدات وخفضت النفقات بـــ ٥ % ، فإن ذلك كفيل بخفض الضرائب بـــ ١٠% .

---

[1] خالد شريف ، مرجع سابق ، ١٩٩٠ ، (٣٧،٣٦،١٠).

في ليبريا:

قدر أنه إذا خفض الدعم بـــ ٥٠% لاستطاعت أن تضاعف جهودها فى التعليم بـــ ١٠٠%.....الخ .[١]

وتوجد دراسات أخرى جماعية أجريت فى الدول النامية فى تقارير البنك الدولى وغيره تشير الى ذات الاتجاه .[٢]

وفى بعض الدول المتقدمة :

تدعى بعض المصادر أن حكومة ألمانيا الاتحادية لجأت الى تحويل بعض شركاتها الى القطاع الخاص لتخفيض الحاجة الى الاقتراض ، ومن ثم خفضت مساهمتها فى شركة الطاقة من ٤٣،٧% الى ٣٠% فى ١٩٨٤ ، ونفس الامر فى شركات مثل لوفتهانزا ، الالمونيوم ، الصلب ، البنوك ، وشركات استخراج المعادن ... الخ . وذات الاتجاه ذات دولا مثل ايطاليا فى مثل حكومة كرايكس الاشتراكية ، وفى كندا ، أسبانيا ، فرنسا ، اليابان ونيوزيلاند فى عهد حكومة العمال فيها .[٣]

ومن صور المشاكل المالية لشركات القطاع العام والتى ترغب الدول فى الخلاص منها المتأخرات البينية ، إذ قد تتعثر بعض هذه الشركات فى الوفاء بالتزاماتها للحكومة فى صورة ضرائب ، تحولا أرباح (إن وجدت) وخدمة ديون ....الخ .ويعود السبب فى ذلك – فى هذا الصدد – الى شركات قطاع عام أخرى أو جهات حكومية ، لعدم وفائها بالتزامها تجاه الشركات

---

[١] the economist , Novembre8 , 1986:81-82

[٢] تقرير البنك الدولى ، ١٩٩٨:١٩٦، سعيد النجار ، مرجع سابق، ١٩٨٨: ٢٨.

[٣] the economist , Novembre8 , 1986:81-82

الدائنة فى الميعاد . هكذا تترتب سلسلة من الالتزامات المتراكمة والمتقابلة ، ناهيك عن إنعدام الشفافية اللازمة للمتابعة والمراقبة والمحاسبة وإضعاف قدرة الحكومة على النهوض بإلتزاماتها . فعلى سبيل المثال ، بلغت مديونية شركة الكهرباء للخزانة العامة فى جامبيا ما يساوى ١٦% من الإيرادات الجارية للدولة فى عام ١٩٨٤.وتبين أن ذلك يعود - فى جانب أساسى منه - الى مديونات شركات عامة أخرى وبلديات للشركة المدينة .

ومن المشاكل المثارة على نطاق واسع أيضا ، دور شركات القطاع العام فى المديونية الخارجية للدولة . إذ يشترط الدائنون ضمان الحكومات لكى تقرض شركات القطاع العام منها . هذا الأمر أسفر فى النهاية عن تحمل هذه الحكومات لجزء كبير من تلك المديونيات . غذ قدر البنك الدولى أنه فى ٩٩ بلدا يمثل إستدانة القطاع العام فيها أكثر من ٢٠% من إجمالى ديونها الخارجية خلال الفترة ١٩٧٠-١٩٨٦، ولقد تجاوزت هذه النسبة بكثير فى أثقل دول العالم مديونية ، حيث بلغت أكثر من ٥% من الديون الخارجية فى البرازيل ، المكسيك ، البرتغال ، الفلبين وغيرها .[1]

كما أنه مما لاشك فيه تسهم شركات القطاع العام فى زيادة المديونية الداخلية وهذا لاشك له آثار سيئة :

١- أنه يزيد من إثقال كاهل المديونية الحكومية ، ومن ثم قد تضطر الدولة فى النهاية الى الاقتراض لسداد تلك المديونية فى مواعيدها . وكأن الديون تلد الديون فى ظل عدم كفاءة القطاع العام وعجزه عن سداد جزء منها .

---

[1] البنك الدولى ، تقرير ١٩٨٨، مرجع سابق : ١٩٨٨: ١٩٧-١٩٨

٢- كما قد تضطر الدولة الى اللجوء الى الإصدار النقدى الجديد لسداد هذه الديون أو لتمويل الشركات مباشرة . وهذا له آثار سيئة فيما يتعلق برفع معدلات التضخم الى مستويات ضارة إقتصاديا واجتماعيا ، خاصة الفئات التى قصد القطاع العام حمايتها فى بادىء الأمر .

٣- ولجوء الدولة الى الاقتراض الداخلى من السوق النقدية أو المالية قد يؤدى الى مزاحمة القطاع الخاص فى ذلك وحرمانه من بعض الأموال التى كان ممكن أن يحصل عليها أو ما يعرف بـ Crowding-out effect وفى هذه الحالة يصبح الأثر مضرا بالاقتصاد القومى ككل . وهذا الأثر الضار يعود الى :

أولا: التنافس بين القطاعين فى سبيل الحصول على التمويل الداخلى ، قد يؤدى الى إضعاف قدرة القطاع الخاص على الاستثمار ، الذى ربما يكون أكثر فعالية خاصة اذا كان القطاعان يعملان فى نفس الصناعة ،وتصبح الصورة أكثر سوءا اذا كان الاستثمار العام يوجه الى مجالات لا يتمتع فيها القطاع العام بخصوصية أو ميزة تذكر ، تجعله مفضلا عن القطاع الخاص .

ثانيا :التنافس بين القطاعين قد يؤدى - فى ظل سياسة إقتصادية متحررة - الى رفع سعر الفائدة بما يفوق معدل الكفاية الحدية لرأس المال The marginal efficiency of capital . وهذا من شأنه تثبيط وإضعاف الحافز على الاستثمار.

ثالثا : هذه المضاعفات تكون – بالإضافة الى ما ورد فى التحليل السابق – حبلى بإتجاهات تضخمية تغذى بعضها بعضا على نحو قد ينتهى بحالة من الكساد العام .[1]

ولاشك أن سوء الأداء المالى والاقتصادى على النحو السابق يمثل هدرا للموارد المالية والاقتصادية من ناحية وإخلالا بمبدأ العدالة الاجتماعية من ناحية أخرى .

وفى هذا الصدد يذكر البنك الدولى فى تقريره ١٩٨٣ :

" إن تحدى البلدان النامية ، على المدى الطويل ، يكمن فى قدرتها على إستخدام مواردها المحدودة إستخداما أكثر فاعلية وأكثر عدالة . وكل حكومة تواجه هذا التحدى مهما كانت الأهداف السياسية ، فإن الهدف الحقيقى هو إيجاد أنجح الوسائل لتحقيقها فتكاثر الدلائل على المكاسب الكبيرة التى يمكن أن تأتى من الفعالية الأكبر .... وفى أغلب الدول ، نجد أن آثار عدم الكفاية أكثر من يشعر بها هم أولئك الذين يملكون الأقل ، وهم الفقراء".[2]

وبوجه عام يؤدى الإفراط فى الاقتراض من أجل دعم مشروعات " الفيل الأبيض فى القطاع العام غير الفعال الى ما أطلق عليه مدير صندوق النقد الدولى فى أوائل الثمانينات " الاسترخاء المالى " وهذا النوع من الاسترخاء لا يمكن تحمله قطعا من الأجل المتوسط ، ناهيك عن الأجل الطويل ، إذ يؤدى الى الإضرار بالاقتصاد بوجه عام فى صورة تضخم ،

---

[1] محمد عمر شابرا ، ١٩٩٠/ ١٤١٠هـ .

[2] البنك الدولى ، ١٩٨٣: ١٢٦.

إختلال ميزان المدفوعات ، إرتفاع معدلات الفوائد ، سوء تخصيص الموارد ، إنخفاض معدل النمو ، إرتفاع معدل البطالة ، خلق التواترات الاجتماعية.[1]

ومن ناحية أخرى ، تشتت إهتمام الدولة وبعثرة الموارد بين القطاع العام الاقتصادى وغيره من أوجه الانفاق العام الأساسيه قد يكون على حساب الأخير ، الذى قد يكون أكثر أهمية وإلحاحا من وجهة نظر المصلحة العامـــة.[2]

على الجانب المقابل يمكن التحول من العام الى الخاص أن يفيد الموازنة العامة ، بما ينعكس على الالتزامات والاعباء المالية على دافعى الضرائب ، كما قد يؤدى الى تركيز نفقات الدولة فى المجالات التى تستوجب ضرورة إضطلاعها بها . ففى إنجلترا تقدر وزارة الخزانة البريطانية أن دافعى الضرائب سوف يستفيدون من نواحى عدة:

١- حصيلة بيع لقطاع العام والتى تقدر بـــ ٥٠ مليار جنية استرلينى بنهاية السنة المالية ١٩٩٣/٩٢.

٢- خفض التمويل المقدم لشركات القطاع العام بما يؤدى الى خفض المطالبات على الخزانة العامة بما يقد بـــ ٥، ٣ مليار جنية استرلينى فى ٩١/ ١٩٩٢ بالأسعار الحقيقية مقارنة بعام ١٩٧٩.

٣- العائدات للخزينة العامة ، حيث تلقت فى ١٩٩٢/٩١ ضريبة شركات corporation tax بلغت قيمتها حوالى ٢ بليون جنيه استرلينى .[3]

---

[1] محمد عمر شبرا ، مرجع سابق ، ١٩٩٠: ١٨٥ : ١٨٦.

[2] Beesley & S.Little child , july 1983.

[3] Her Majesty ' s Treasury , op. cit , 1992: 4.

وفى النهاية نؤكد ما سبق ذكره فى بداية هذا الجزء من أن التحول يجب ألا ينظر اليه فقط من الناحية المالية . فهذه وإن كانت مهمة من حيث توفير الموارد ، وخفض الضرائب والحد من الإنفاق ....الخ ، الا أن ذلك لن يدوم على الأجل الطويل مالم تتحقق الكفاءة الاقتصادية بالنسبة لتلك الشركات [٤].

ويلخص "صاملسون" ذلك بقوله أنه لتخفيض الإنفاق الحكومى والهدر فى الموارد العامة يمكن أن يتحقق من خلال :

أ- جعل الأنشطة الاقتصادية أكثر كفاءة وفعالية من حيث التنظيم والادارة ...الخ .

ب- كما أن الشعب عليه أن يعمل على تقليص الأنشطة الحكومية التى تضطلع بها .[١]

الأوجه الإجتماعية :

ويمكن الزعم أن سيطرة الدولة على الأنشطة الاقتصادية قد تضعف روح الابتكار والتجديد نظرا للاعتماد على الدولة الراعية الأبوية أى التى تأخذ على عاتقها القيام بكل شيء ، أى تخلق روح الكسل والتواكل ، كما تضعف روح تحمل المسؤلية والمساءلة . فشيوع القطاع العام يعمل على غرس روح الاقدام وتحمل المخاطرة من خلال إتخاذ القرار بإنشاء مشروعات وتحمل النتيجة والمسؤولية وهو ما يعد جوهر خلق طبقة رجال

---

[٤] للمزيد أنظر : آلان والترز ، ١٩٨٨.

[١] P.Samuelson , op.cit ,157.

أعمال ومنظمين يعتمد عليهم فى ولوج مجالات الانتاج والتسويق للقيام بدورها فى إشباع الحاجات الاجتماعية العامة والخاصة . هيمنة القطاع العام قد يؤدى الى خلق الفرصة للفساد والمحسوبية من خلال إستغلال النفوذ من قبل المهيمنين على الأنشطة الرئيسية فى الدولة والراغبين فى تحقيق صوالحهم الخاصة.

- إن هيمنة الشركات العامة قد لا يولد الدافع الذاتى لتحسين الأداء . إذ ما الدافع لأن يتجشم المشروع عناء وتكلفة التطوير والتحسين طالما أنه يتمتع بوضع إحتكاري فى السوق يمكنه ليس فقط من تسويق إنتاجه بل وكذلك تحقيق أرباح طائلة بتسويق منتجات قد لا تكون مرتفعة الجودة وهو ما ينعكس بالسلب على الرفاهية الاقتصادية للمواطنين.

المراجع

أولا : المراجع باللغة العربية :

١- ابراهيم العيسوى : " نظرة تنموية لمسألة بيع القطاع العام المصرى " مؤتمر الاقتصاديين المصريين (١٣) ، القاهرة ، نوفمبر ١٩٨٨.

٢-آلان والترز " التحرير الاقتصادى والتخصيصية : نظرة عامة " ندوة التخصيصية والتصحيحات الهيكلية فى البلاد العربية ، صدوق النقد العربى ، أبو ظبى ٥-٧ كانون أول (ديسمبر) ١٩٨٨.

٣- جمال الدين محمد سعيد : " النظرية العامة لكينز بين الرأسمالية و الاشتراكية " القاهرة ، ١٩٦٢.

٤- جميل أحمد توفيق وآخرون : "إقتصاديات الأعمال" . دار المطبوعات الجامعية - الاسكندرية ، ١٩٧٩.

٥- جون فيليبس وسونيتا كوكيرو :" التخصيصية والمؤسسات العامة" ندوة التخصيصية والتصحيحات الهيكليه فى البلاد العربية ، صندوق النقد العربى ، أبو ظبى ٥-٧ كانون أول (ديسمبر) ١٩٨٨.

٦- جون وول : " كفاءة الاستثمارات العامة - دروس مستفادة من تجربة البنك الدولى " فى سعيد النجار " سياسات الاستثمار فى البلاد العربية " صندوق النقد العربى أبو ظبى، ١٩٨٩ .

٧- خالد شريف : " التجربة الليبرالية فى مصر وأداء شركات القطاع العام " كتاب الأهرام الاقتصادى عدد ٢٩يوليو ، سنة ١٩٩٠.

٨- سعيد النجار : " نحو استراتيجية قومية للاصلاح الاقتصادى ". دار الشروق ، القاهرة ، ١٩٩١.

٩- صلاح الدين فهمى محمود : " القطاع العام بين التصفية والتنمية - الحالة المصرية"، تجارة سوهاج ، يناير ١٩٩١.

١٠- عبد الرحمن يسرى أحمد : " تطور الفكر الاقتصادى " . دار الجامعات المصرية ، الاسكندرية ، بدون : ١٧١- ١٧٢.

١١- عبد الفتاح عبد الرحمن : " اقتصاديات المالية العامة " ١٩٩٨ ، ص ١٨-٢٢.

١٢- عبد الوهاب حميد رشيد: " الانتاجية والتنمية الاقتصادية " دار الشباب للنشر والترجمة ، قبرص ١٩٨٨:٢٧.

١٣-د.فؤاد مرسى :" مصير القطا العام فى مصر مركز البحوث العربية" ، القاهرة ، ١٩٨٧.

١٤- فيصل بشير : " الأزمة وسياسات التصحيح فى البلدان العربية "، المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية ، اليونسكو (القاهرة) ، مايو ١٩٨٩.

١٥- محمد دويدار : "دراسات فى الاقتصاد المالى" . منشأة المعارف ، القاهرة ١٩٨٢.

١٦- محمد رضا العدل : " نحو تنظيم أفضل للقطاع العام فى مصر " . مؤتمر الاقتصاديين المصريين ، ٦-٨ مايو ١٩٨٢.

١٧- محمد عمر شابرا : "نحو نظام نقدى عادل : دراسة للنقود والمصارف والسياسة النقدية فى ضوء الاسلام " . ترجمة سيد سكر ، المعهد العالمى للفكر الاسلامى واشنطن، الطبعة الثانية ١٩٩٠/ ١٤١٠.

١٨- محمد لبيب شقير : " تاريخ الفكر الاقتصادي " دار نهضة مصر للطبع والنشر ، القاهرة .

١٩- مصطفى رشدى : " الاقتصاد العام للرفاهية " دار المعارف الجامعية ، الاسكندرية بدون .

٢٠- البنك الدولى : " تقرير عن التنمية في العالم ١٩٨٣ ، واشنطن ، ١٩٨٣ .

٢١- البنك الدولى : " تقرير عن التنمية في العالم ١٩٨٨ ، البنك الدولى ، واشنطن ١٩٨٨ .

ثانيا: المراجع باللغة الانجليزية :

1- **Aspe . P & J . A Gurria :** " The state and Economic Development : A Mexican Persective " The world Bank conferene on Development proceedings of The W . B Economic 1992 .

2- **Aylen , J .** " privatizaation in developing countries " Llyods Bank Review , n. 163, January 1987.

3- **Ayub , M . A & SO Hegstad:** " Determinants of public enterprises performance " F & D . Decem . 1987 .

4- **Bailey , R .** " Privatising elecrticity in the U.K - prob - lems in store " . National westminster Bank , Quarterly Review , November 1988 .

5- **Beesley, M.&S.Lihlehild:** " privatization" principles, problems and priorities". Lioyds Bank Review, July 1983, pp: 1-20.

6- **Bhatt,V.V:** " Structural Adaptation and public Enterprise performance in : Beyand Adjustment-the Asian Experience"(ed) by paul streeten, IMF, February,1988.

7-**Chang.H.&Singh:** "public Enterprises in Developing countries and Economic

Efficiency " A Discussion paper No. 48 , UNCTAD,1992.

8- Cook , P.&C. Kirkpatrick : "Privatization in less developed countries" Harvester Wheat sheaf , London , 1988 .

9-Gralbraith , J.K: " Economic Development" Yohan publications ,WC , Tokoyo , eightedition , 1983 .

10- Her Majesty's Treasury : "Guide to the U.K privatization programe " London, June, 1992.

11- Jones, L.P & IL- Sakong : " government , Business and entre preneurship in Economic Development : The Korean Case" Harvard university press , Cambridge , 1980 .

12- Lall, S. : "Explaining Industrial success in the Developing World" in : Current Issues in Development Economics , N.N Balasubramanyam & S. Lall . Macmillan Education Ltd , London, 1991.

13- Par Lind : "Some Notes on Egyptian Industry and Related problem - An external perspective" L'Egypte Contemporaine , Jan-April , L xxix eme Annee , NoS. 412 , 1988, Le Caire , pp. 153-162.

14- Samuelson , P.A :"Economics" Tenth edition , Mac Grawill Kogkusha , Ltd , London , 1976 .

15- **Wiess , D.:** " Managing a public sector in a mixed economy within the Framework of increasing international cooperation and competition". L'Egypte contemporaine , Juillet 1986 Lxxxv 11 eme' Annee No. 405 Le Cairo.

Magazines:

1- The Economic , December 21 , 1985 .

2-The Economist , Novembre 8 , 1986 .

أساليب وطرق الخصخصة

لقد انتشر القطاع العام فى كثير من الدول خاصة النامية وامتد نشاطه ليغطى قطاعات كثيرة خاصة فى فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية. واستطاع هذا القطاع أن يحقق نتائج طيبة فى كثير من الدول بالمعنى الاقتصادى والاجتماعى، إلا أنه واجه الكثير من المشاكل والأزمات التى يعود بعضها إلى طبيعته ذاتها، كما يعود البعض الآخر لعوامل خارجه عنه كما رأينا سابقاً .

وأسهم عجز القطاع العام عن تحقيق الأهداف التى أنيط به تحقيقها بالاضافة إلى دوافع أخرى عديدة فى بدء كثير من الدول المتقدمة والنامية على السواء إلى اتباع سياسة تفسح تدريجياً المجال لعمل قوى السوق فى اطار ما يعرف بالاصلاح الاقتصادى والذى تعد عملية الخصخصة أحد جوانبها الهيكلية الهامة .

ومن بين مفاهيم الخصخصة تحويل المشروعات والمنشآت العامة إلى منشآت ومشروعات خاصة وجعلها تعمل كلياً / جزئياً وفق قواعد الحساب الاقتصادى الخاص. وهنا يثور التساؤل حول الكيفية أو الطرق التى يتم بواسطتها تحويل المشروعات العامة إلى مشروعات خاصة ؟ أى؟ How To . توجد طرق عديدة يمكن استخدام احدها منفردة أو مجتمعة مع غيرها لتنفيذ برنامج التحول فى اقتصاد ما. إذ توجد آليات للخصخصة تنطوى على

عمليات بيع كل أو جزء من بعض وحدات القطاع العام. كما توجد آليات للتحول لا تنطوى على بيع أو نقل ملكية وانما تتضمن اخضاع المشروع المملوك ملكية عامة للعمل وفق قواعد الحساب الاقتصادى الخاص مثل خلال ما يعرف بالتفويض delegation وذلك كأن تؤجر الدولة المنشأة لاحدى وحدات القطاع الخاص لتعمل لحسابها (عقد التأجير) ومن خلال عقود الإدارة ... الخ. كما قد تعهد الدولة ببعض العمليات المرتبطة بالمنشأة العامة إلى شركة خاصة كأن تتعاقد مع شركة خاصة لتتولى القيام بعمليات الصيانة أو التنظيف .

وفى هذا الصدد يجب أن نسجل أنه لا توجد طريقة واحدة تصلح لكل حالات التحول، كما لا توجد طريقة نقية وملائمة تماماً لا تشوبها شائبة. إذ توجد لكل طريقة نقائصها ولكنها تكون مناسبة أكثر من غيرها لحالة ما أو لظروف بلد ما .

ومع الأخذ فى الحسبان تعدد هذه الوسائل لعله من المفيد أن نعرض بعض أهم محددات اختيار وسيلة أو بعض الوسائل دون غيرها فى دولة ما بصدد حالة معينة فى جزء أول. وفى جزء ثانى، بغرض لبعض الاجراءات الواجب القيام بها قبل البدء فى التنفيذ وهى ما يمكن أن نطلق عليها الاجراءات العامة ثم نعقب ذلك بعرض الاجراءات التمهيدية المتعلقة بالمشروع المطلوب تحويله إلى القطاع الخاص كلياً أو جزئياً وأخيراً نعرض لأساليب التحويل ذاتها .

أولاً : محددات اختيار أساليب التحول :

يمكن القول أن اختيار أسلوب أو أكثر لتنفيذ عملية الخصخصة بصدد احالة ما فى دولة ما حالة يعتمد على المحددات الآتية :

١ – مدى تغلغل القطاع العام فى الاقتصاد .

٢ – طبيعة القطاعات الاقتصادية التى ينتشر فيها القطاع العام .

٣ – طبيعة السوق أى هل سوق يغلب عليها الطابع الاحتكارى أم التنافسى وهل المشروعات المطروحة للبيع كانت معرضة بصفة كلية أو جزئية للمنافسة .

٤ – نوع وطبيعة المشاكل التى تواجهها المشروعات العامة، بمعنى هل هى مشاكل تتعلق بالأداء الاقتصادى والمالى، التنظيم والإدارة ..... الخ .

٥ – الدوافع الأساسية للخصخصة أى هل دوافع سياسية، اجتماعية، ايدولوجية ... الخ .

٦ – أهداف الخصخصة، هل تهدف إلى توسيع قاعدة الملكية، توسيع وتعميق المنافسة، هدف مالى، رفع مستوى الكفارة ... الخ .

٧ – حجم مدى تطور وفاعلية سوق المال فى الدولة .

٨ – مستوى التطور الاقتصادى والاجتماعى فى الدولة أى هل دولة متقدمة أم دولة متخلفة وهو ما يعنى تباين ظروف المكان من دولة لأخرى .

٩ – مدى انتشار الوعى بين أفراد الشعب بعملية الخصخصة، وكذلك مدى ايمانهم بها أو مقاومتهم لها .

١٠ – مدى توافر الكوادر والكفاءات الإدارية والفنية اللازمة للقيام بكل ما تتطلبه الخصخصة من مراحل اعداد وتهيئة وتنفيذ .

١١ – المدى الزمنى المطلوب تنفيذ برنامج التحول من العام الى الخاص خلاله .

١٢ – موقف الدولة والمواطنين من تملك الأجانب لأسهم بعض الشركات العامة .

١٣ – مدى وحجم الضغوط الخارجية لإتمام عملية التحول .

١٤ – حجم ووزن طبقة رجال الأعمال القادرين على شراء الأسهم .

١٥ – فاعلية المؤسسات الاقتصادية والتجارية والأعمال القادرة على القيام بالترويج لعملية التحول ولعب دوراً أساسياً فى ذلك .

ونتبه هنا إلى أنه قد يشترك أكثر من عامل فى تفسير اتخاذ دولة اسلوب ما دون الآخر حسب خصوصية المرحلة التى تمر بها الدولة (خصوصية الزمان) وكذلك حسب خصوصية ظروفها بالنسبة لدولة أخرى (خصوصية المكان) وكذلك حسب طبيعة وظروف المشروع التى تود الدولة اخضاعه لآليات السوق. وأيا كان الأسلوب أو التوليفة من الأساليب التى يتم اتباعها فى عملية النحول فإنه يجب تهيئة المناخ المناسب لاتمامها

ثانياً : مرحلة التهيئة العامة للخصخصة :

ان التحول من العام إلى الخاص لا تتم فى فراغ كما أنها لم تنشأ من فراغ ومن ثم فإنها تشكل جزءاً هاماً من سياسة شاملة لافساح المجال أكثر

فأكثر لقوى السوق. ومن ثم فإن عملية التحول لا يكتب لها البقاء أو الاستمرارية إن لم تكن البيئة التى تعمل فيها مهيأه بالشكل الذى يكفل لها أن تعمل بفاعلية وكفاءة .

ومن أهم خطوات التهيئة العامة ما يلى :

١ - تحرير الاقتصاد من القوانين والقيود التى تقيد عمل قوى السوق والعمل على افساح المجال أمام قوى المنافسة فى الاقتصاد بحيث يسمح للقطاع الخاص أن يستثمر ويقيم مشروعاته الخاصة. أى تهيئة البيئة التنافسية وتقليص الاحتكارات القانونية وكذلك وضع التشريعات التى تعمل على الحد من الاحتكارات الاقتصادية .

٢ - تحرير أسعار السلع والخدمات بما يعكس التكلفة الحقيقية لعوامل الانتاج. إذ أن ذلك يؤدى إلى حسن تخصيص وتوزيع الموارد بين الاستخدامات المختلفة ويتيح الفرصة لعمل يتسم بالوضوح والشفافية للمؤشرات الاقتصادية التى يستجيب لها المديرون وبما يحقق التلاؤم بين موارد المجتمع وتطلعات شعوبه ومن أهم الأسعار ذات التأثير الاقتصادى الفعال سعر الفائدة وسعر الصرف .... الخ .

٣ - تحرير التجارة الدولية أى العمل على تعريض الانتاج الوطنى للمنافسة الخارجية لتوليد قوى ضغط خارجية لحفز المستثمرين على التطوير فى الانتاج والمنتجات بما يؤدى إلى خفض التكلفة وتحسين نوعية المنتجات. كما أن تحرير التجارة يهيىء الفرصة للحصول على الخبرة أو التكنولوجيا

الأجنبية. إلا انه يجب التنبيه هنا إلى ضرورة مراعاة ما أشرنا إليه سابقاً عن خصوصية المكان والزمان.

ثالثاً : مرحلة التهيئة والاعداد الخاصة :

ويقصد هنا الاشارة إلى خطوات اعداد المشروعات لعملية التحويل من العام إلى الخاص. ونركز فى هذا الصدد على :

١ - اختيار المشروعات :

ينبغى للبدء فى اعداد برنامج الخصخصة تعيين القطاعات التى ستتم فيها عملية التحويل وكذلك تحديد المشروعات المطلوب تحويلها. وهذا التحديد يعتمد على فلسفة الدولة تجاه عملية التحول التى يتحدد على ضوئها نطاق برنامجها والمراحل التى يمر بها والمدى الزمنى الذى يستغرقه. وهنا نجد أن عملية التحديد هذه تتم من قبل السلطات العليا المسؤولة عن مثل هذا البرنامج، على ضوء ما يقدم اليها من تقارير من السطات التابعة لها .

وعملية الاختيار هذه تشمل الاختيار القطاعى أى اختيار المشروعات التى تعمل فى قطاع الانتاج السلعى أم الخدمى الذى تملكه الدولة، أم المشروعات الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة أم الخدمات العامة، وعدد المشروعات فى كل قطاع من هذه القطاعات .

وتتفاوت الدول فى معايير اختيار المشروعات. إلا أنه يمكن القول أن الدول تفضل أن تبدأ بيع المشروعات الصغيرة التى لا تحدث هزه كبيرة فى

سوق المال وتطبيقاً لمبدأ التدرج لدراسة السوق وقدرته على الاستيعاب، وبيع المشروعات الناجحة المجدية اقتصادياً والمتوازنة مالياً، ألا تكون معتمدة اعتماداً كاملاً أو كبيراً على امدادات الدولة وتكون ذات مشاكل اجتماعية محدودة [1] .

٢ – تصنيف المشروعات :

ويقصد بتصنيف المشروعات ترتيبها rating من حيث الاداء وموقفها المالى. وفى هذه الحالة يتم التقسيم إلى منشآت ذات أداء رفيع وممتاز، منشآت ذات أداء مرضى، منشآت ذات اداء متوسط، منشآت ذات أداء ضعيف وأخيراً منشآت ذات أداء مهدد ولا فائدة منها. وفى أثناء عملية التصنيف هذه يجب أخذ مختلف الظروف التى تعمل فيها المنشأة فى الحسبـــان .

٣ – اعداد المنشآت :

نظراً لأن أداء المشروعات العامة يتسم بالضعف والوهن خاصة فى البلدان النامية، فإنه يلزم اعدادها للتحول لكى تكون قادرة على جذب المشترين بصفة عامة وكذلك الحصول على شروط أفضل أكثر عدالة حفاظاً على المال العام وتحقيقاً للأغراض التى من أجلها تم تبنى عملية الخصخصـــة .

---

(1) Economic Bulletnrin, . 1993 : 13

فى اطار القيام بعملية التهيئة والاعداد يجب مواجهة التحديات التى تقابل هذه المشروعات. إذ تعانى هذه المشروعات من نقص أو عدم كفاية المعلومات والبيانات المحاسبية accounting information. وهنا يقترح البعض مثل Vuylsteke 1988 أن تتولى الحكومة عملية التدقيق والمراجعة auditing وأن تزود المستثمرين بالمعلومات المطلوبة حتى يستطيعوا اتخاذ القرارات بالشراء .

– تعانى هذه المشروعات من اختلال فى هياكلها التمويلية حيث يغلب عليها الديون والائتمان من مصادر داخلية خاصة من المصارف، وكذلك من مصادر خارجية لدرجة أن هذه المشروعات تعد مصدراً رئيسياً للديون الخارجية فى هذه الدول. لذا نجد أن الدول المختلفة تحاول أن تعالج الاختلالات الهيكلية كما تعلن بعض الحكومات مسؤوليتها عن ديون مشروعاتها وتتعهد بالالتزام بالوفاء بها .

– وتوجد مشكلة أخرى ترتبط بكبر حجم بعض المشروعات العامة لدرجة يصعب معه بيعها مرة واحدة إذ تثور مخاوف من عجز الأسواق المالية عن استيعاب أسهمها ومن ثم قد تتدنى فى قيمتها إلى حد كبير. لذا يقترح البعض مثل Nan Kani, 1988 تجزئة هذه المشروعات الكبيرة لجعل بيعها ممكن من الناحية العملية بجانب الحفاظ على قيمتها ان لم يكن رفعها .

- تواجه هذه المشروعات كذلك مشكلة تتعلق بالعمالة الزائدة وهى المعروفة بـــ over staffing. ولعل هذه تعد أخطر وأعقد مشكلة تواجه الحكومات بمناسبة عملية الخصخصة. وهنا عليها أن تعمل على حلها قبل البيع. فقد تلجأ بعض الحكومات لتقديم تيسيرات معينة للمشترين فى مقابل الحفاظ على العمالة. وهى بذلك تخفف من مقاومة العمال ونقاباتهم لعملية الخصخصة وتقلل كذلك من سلبيات الخصخصة بالنسبة للعاملين، تعمل بعض الحكومات على تشجيع العاملين على الاستقالة المبكرة وتبنى برامج تتعلق بإعادة تأهيلهم وتدريبهم لينتقلوا إلى أعمال أخرى، أو من خلال ما يعرف بالمعاش المبكر حسب قواعد معينة. فعلى سبيل المثال تخلصت شركة البترول الأرجنتينية من ٨٠% من عمالتها الـــ ٥٠ ألف قبل البيع، كذلك يقترح البنك الدولى تجزئة ما يعرف بشركات الاحتكار الطبيعى فى مجالات الغاز، المياة والكهرباء الخ. وهو ما فعلته انجلترا بالنسبة لبعض الشركات وفى بعض الدول الأسيوية يمنح العامل مرتب ١٠ أشهر إذا ترك الخدمة باختياره وأصدرت دول قوانين تؤمن العمل للعامل مدة معينة بعد التحول مثل باكستان وسرى لانكا. وفى المانيا تم ايجاد شركات متخصصة تتولى أمر العمالة غير الراغبة فـــى تجديد عقودها مـــع الشركات التـــى كانوا يعملون بهـــا قبـــل الخصخصة .

ولقد اتبعت ماليزيا أسلوباً متدرجاً للتعامل مع هذه المشكلة على مرحلتين : الأولى ، تأمين العمل للعمال لمدة خمس سنوات بعد الخصخصة وعدم

فصلهم الا لأسباب تأديبية. الثانية ، خفض عددهم بشكل طبيعى من خلال الاحالة إلى المعاش، التوسع فى أنشطة الشركة، اعادة توزيع الأعمال الخ .

- ويرتبط كذلك بقضية العمالة ضرورة تغيير التشريعات العمالية فى بعض الدول والتى وضعت لتلائم نصوصها فترة التحول نحو العام ولم تعد بالتالى تلائم التحول نحو الخاص، مثل النصوص المتعلقة بالتعيينات، الأجور، الفصل، الترقيات .. الخ. إذ يرى البعض أن مثل هذه النصوص تعوق عملية التحول لذا فمن المطلوب اصدار قوانين جديدة تخضع العمالة لقواعد السوق مع الحفاظ فى ذات الوقت على حقوق العاملين .

- وتعانى الكثير من الشركات والمنشآت العامة من ضعف الإدارة وترهلها لذا فإن على الحكومات أن تبحث عن الوسائل التى من خلالها تحفز الإدارة وأن تخلق الباعث الدافع لها على العمل بجدية وانضباط ويكفل لها فى ذات الوقت المرونة والتصحيح الذاتى وهذه الوسائل قد تتعلق بتطبيق مبدأ "الثواب والعقاب" وقد وتتعلق كذلك بطرق التعيين الرقابة ، تغيير الإدارة كلية (٢) .

- والواقع أن المنشآت العامة قد تحتاج لتغيير وضعها القانونى بحيث تتحول إلى الشكل القانونى الذى يمكن من خلال اجراء التغييرات السابقة وغيرها أى تتحول من الخضوع للقانون العام إلى الخضوع للقانون الخاص

---

(٢) S. Yeople & W. Moskwitz, 1995 : 20 - 21.
على توفيق الصادق ، عبيد الجارجى ونبيل عبدالوهاب لطيفه ، ١٩٩٥

فى الاداء حتى وان ظلت مملوكة ملكية عامة. ولقد فعلت انجلترا بتحويل شركاتها العامة إلى شركات عامة محدودة تخضع لقانون الشركات وهى المعروفة بـــ Public Limited Coporation (PLC) وكذلك أصدرت ج.م.ع القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ الذى حول شركات القطاع العام إلى شركات قطاع أعمال عام PBS

٤ – التقييم :

تعد مسألة التقييم من أصعب مراحل الاعداد للخصخصة لما يكتنفها من اعتبارات فنية واقتصادية واجتماعية وسياسية كذلك أن هذه المسألة تنطوى على عمليات محاسبية ليست يسيرة تحتاج إلى قدر كبير من الخبرة والأمانة والالمام بظروف الشركة وظروف السوق الذى تتم فيه الخصخصة وكذلك السوق أو الأسواق التى ستطرح فيه اسهمها للبيع ... وهكذا. فإنه من المعروف أن للشركات قيم دفترية لكن هذه لم تعد هى القيم الحقيقية لها مع مرور الوقت. وهنا رب قائل يقول بالاعتماد على قوى السوق لتحدد قيمة اسهم الشركة وهو ما يمكن الرد عليه بأمرين. الأول، أنه يلزم تحديد سعر ابتدائى لطرح الأسهم فى السوق إذا تم تبنى هذا الأسلوب. والثانى، أن السوق قد لا يعكس القيمة الحقيقية للأسهم حيث قد تكون السوق ضيقة ومن ثم تقل قيمة الأسهم عن قيمتها الحقيقية وقد يحدث العكس وهذا نادر وقد تعانى السوق من قلة الخبرة أو ندرتها خاصة فى الأسواق الناشئة .

وأيا كان الأمر توجد طريقة التقييم الدفترية Book Value وهذه يؤخذ عليها ما سبق ذكره؛ لذا توجد ما تعرف بطريقة التقييم الدفترية المعدلة حيث يتم اعادة تقييم كافة بنود الأصول والخصوم، كما توجد طريقة التدفقات النقدية المخصومة Discounted Cashflow وتعد هذه أكثر الطرق انتشاراً حيث يتم حساب التدفقات النقدية المتوقعة للمنشأة خلال فترة مستقبلية لتحديد قيمة عادلة للسهم، وفيها يتم استخدام معدلات خصم مناسبة لاحتساب القيمة الحقيقية الحالية الصافية للتدفقات النقدية حيث استخدام اساليب التحليل المالى وتوجد طريقة القيمة الاحلالية أى replacement value وطريقة مضاعف سعر السهم فى السوق منسوباً إلى معدل الربح السنوى للسهم .

وعند التقييم يجب عدم المبالغة فى الأسعار حتى تجد أصول الشركة واسهمها من يشتريها والا ترتب على ذلك فقدان الثقة فى العملية ككل وشيوع ذلك فى الأوساط المالية والاقتصادية. كما يجب عدم بخس الأصول قيمتها لكى لا تشتد المقاومة لعملية التحول ويتهم القائمون عليها بالتفريط فى المال العام أموال الشعب. لذا يجب الحذر بصفة عامة والتحلى بالعقلانية والموضوعية والبعد عن الحماس الزائد عند التعرض لمثل هذه الأمور بحيث تكون المصلحة العليا فوق كل اعتبار .

وهنا يقترح البعض (٣) البيع على دفعات أو مراحل حتى يتم تكييف السوق مع كل مرحلة الجمع بين أكثر من أسلوب عند عملية البيع للتعامل

(٣) للمزيد انظر : على الصادق وآخرين ، مرجع سابق : ٤٩ : ٥١ .

مع مختلف الظروف، كما فى حالة البيع للعاملين، صغار المستثمرين، البيع للمؤسسات وكبار رجال الأعمال، ولقد فعلت انجلترا ذلك فى أكثر من حالة .

رابعاً : تنفيذ الخصخصة :

يمكن تنفيذ الخصخصة بطريقة أو أكثر من الطرق الآتية والتى يعتمد اختيارها كذلك على واحد أو أكثر من المحددات السابق ذكرها. ومع تعدد هذه الطرق نفضل اتباع تقسيمها :

أولاً : أساليب التخلص من الاستثمارات divestiture

ثانياً : أساليب لا تنطوى على التخلص من الاستثمار delegation

هذا بالاضافة إلى أسلوب طويل المدى وهو المعروف بالاحلال displacement ونشير منذ البداية أن كل أسلوب ينطوى تحته عدة آليات هامة لتنفيذه .

أولاً : التخلص من الاستثمارات :

مع أخذ محددات اختيار الآليات فى الحسبان وكذلك معايير تصنيف المشروعات كما أشرنا سابقاً – تشير هذه الأساليب إلى اتخاذ عمل إيجابى من جانب الحكومة يخلص فى البيع الكلى أو الجزئى للمشروع العام كمشروع مستمر أو التخلص من أصوله assets وتصفيته بعد أن يتم غلقه

لعدم جدواه واستحالة حل مشاكله. وقد يتم التخلص من المشروع العام بالمجان .

أ - التخلص من الاستثمارات بالبيع :

وهذه العملية يمكن أن تتم بدورها من خلال عدة آليات، من بين أهمها .

- بيع المشروع من خلال طرح الأسهم فى البورصة .
- بيع المشروعات من خلال دعوة المستثمرين للتقدم بعطاءات .
- بيع المشروع لمستثمر رئيسى .
- بيع المشروع للادارة والعاملين .

من هذا يمكن تقسيم طرق البيع :

(١) الطرح العام للأسهم :

يعنى الطرح العام للأسهم دعوة جمهور غير محدد من الشعب لأن يشتروا كل أو بعض أسهم الشركات المعروضة للتحويل. وهذه العملية قد تتم من خلال طرح أسهم المشروع فى البورصة أو الدعوة لتقديم عطاءات أو من خلال المزادات .

وتعد طريقة الطرح العام هذه أنسب بالنسبة للشركات الكبيرة – المربحة عادة وذات الإدارة الجيدة – التى تستطيع أن تجذب أكبر عدد من المستثمرين وبهذا تشجع الاقبال الكبير على شراء الأسهم والتوزيع الواسع النطاق للثروة. وهذا الأسلوب يتبع على نطاق واسع فى الدول المتقدمة وبدأ

فى الدول النامية مع نمو أسواقها ووجود قنوات وآليات الأسهم والاتجار فيها (Savas, 1997) .

– فبالنسبة لطرح الأسهم من خلال البورصة يتم تحديد سعر أساسى لهذه الأسهم بعد اعادة الهيكلة واتمام عملية التقييم كما رأينا سابقاً. وهنا يجب أن يكون القرار باتباع هذا الأسلوب قد جاء بعد دراسة مستفيضة للمحددات التى ذكرناها سابقاً. وعلى ضوء ذلك قد يكون الطرح كلياً وقد يكون جزئياً. إلا انه من الأفضل أن يكون تدريجياً أو على مراحل in stages or partial. إذ أن ذلك يتفق مع ظروف الدول النامية ذات الأسواق الرأسمالية الناشئة التى لا تستطيع أن تستوعب كمية كبيرة من الأسهم ومن ثم قد يؤدى عرض كميات كبيرة منها إلى تدهور قيمتها .

ويتسم الطرح العام فى البورصة بأنه يحقق بعض المزايا الهامة :

١ – أنه يوفر ألية هامة لتدبير التمويل اللازم للمشاركة فى عملية التنمية. إذ يساعد ذلك على جذب رأس المال الوطنى وكذلك الأجنبى .

٢ – يؤدى جذب المدخرات الوطنية وتوسيع قاعدة المستثمرين إلى خلق اهتمام العناصر الاقتصادية الوطنية بما يدور فى اقتصادهم ومن ثم يشكلون سلطة رقابية فاعلة على الشركات التى تم تحويلها لكى تحسن أدائها وترفع مستواه .

٣ - ويتحقق تحسين الاداء بفعل الدافع للحصول على الأموال من البورصة والقدرة على اجتذاب المستثمرين وهو ما أسماه الاقتصادى "ياقوس كورناى" القيد المالى الصعب بدلاً من القيد المالى السهل فى ظل القطاع العام .

كما أن التخلص من ملكية العامة عن طريق البورصة يصعب من اعادة تأميم الشركات مرة أخرى (٤) .

٤ - ويحقق هذا الأسلوب مزايا أخرى مثل : أنه ينشط سوق الأوراق المالية الوطنية، يستطيع النفاذ إلى المستثمر الصغير خاصة إذا كان مصحوباً بحملة اعلانية نشطة وواسعة النطاق، يحقق النقل العادل والشفاف للثروة ورأس المال مـــن الحكومة للقطاع الخاص وذلك بتوجهه إلى شريحة كبيرة من المستثمرين، بل ويسهم فى خلق طبقة جديدة منهم. وعلى سبيل المثال، يعود الفضل إلى هذا الأسلوب فى تنشيط وتوسيع بورصة سانتياجو فى شيلى حيث تضاعف رأس المال المتداول فيها خمسة أضعاف خلال الفترة ٨٩ - ١٩٩٣ (٥) .

ومع الأخذ ذلك فى الحسبان أن هذا الأسلوب يتسم بصفة عامة بالشفافية والعدالة. إلا أنه قد يعقب عملية البيع الأولى ارتفاع كبير فى قيمة الاسهم مما قد يتيح الفرصة للمشترين أن يحققوا أرباحاً طائلة. ولقد حدث هذا بالفعل

---

(٤) السيد أحمد عبدالخالق، ١٩٩٣ : ٧٧ .

(٥) M. Unger, 1997 .

فى البورصة المصرية فى بادىء الأمر، وحدث فى فرنسا حيث تراوحت معدلات الأرباح بين ١٠ - ٨٠%، وفى انجلترا تراوحت الأرباح من ١,١ % - ٣٨,٣% وفى الفلبين ٥٠% وهكذا. وهذا التطور قد يثير الشكوك حول عملية التقييم. لذا لا غرابة أن يقترح البعض أن يتضمن عقد البيع نصاً بحصول الحكومة على حصة أو نسبة من الارتفاع فى الأثمان الذى يحدث خلال مدة معينة بعد البيع .

ويؤخذ على عملية الطرح فى سوق الأوراق المالية هذه أنها مكلفة للشركات إذ يجب أن تستعين الجهة المعنية أو الشركة ببنك أعمال أو بيت سمسرة أو بنك تجارى لتقديم الاستشارات اللازمة والترويج للمشروع المطلوب تحويله. وتتحمل الشركة فى مقابل ذلك عمولة معينة. والبنوك قد تلتزم بتسويق حصة وتدفع ثمنها مقدماً أو قد يكون التزامها هو مجرد بذل عناية ([٦]) .

إلا أن العطاء العام يكتنفه عيبين رئيسيين فى الدول ذات الأسواق المالية الضعيفة :

الأول : أنه يؤدى إلى نشر الملكية أو تشييعها مما يخلق عدم كفاءة فى الانتاج فى الدول التى لا توجد فيها سوق تمتلك وسائل للتأثير فى الشركات .

الثانى : اصدارات الأسهم على نطاق كبير فى أسواق صغيرة يقود إلى انخفاض الأثمان فعلى سبيل المثال فى ١٩٩٢ أدى عرض أسهم شركة

([٦]) منير هندى ، ١٩٩٥

التليفونات الأرجنتينية إلى حدوث انهيار فى سوق الأوراق المالية وأدى إلى تأجيل البيع .

هذا بالاضافة إلى أن العرض العام يمكن أن يبطىء عملية الخصخصة بسبب عدم كفاية قواعد المحاسبة والوقت المستغرق للحصول على المعلومات ونشرها حول نوعية الاستثمار قد يجعل العطاء العام غير مقبول أو مرغوب .

كما أن الخبرة المحاسبية المكلفة جداً قد تكون ضرورة. ولقد أدى عدم توافر المعلومات حول الأربحية المستقبلية للشركات إلى عدم إمتداد العطاء العام إلى حجم كبير وواسع النطاق فى هذه العملية .

ومما يجب ذكره أن الطرح العام للأسهم قد يكون فى سوق مالية دولية كما فى السوق المحلية. ويعتمد الأمر فى الحالة الأولى على مركز الشركة المطروحة أسهمها للبيع وما إذا كان لها سمعة دولية .

– وقد يكون الطرح العام للأسهم من خلال مزاد علنى Public auction. وفى هذه الطريقة يتم اجراء مزاد علنى بين الراغبين فى الشراء بحيث يتم ارساء المزاد بالشروط المقدمة من قبل الجهة العامة المعنية – الحكومة أو الشركة القابضة – على أفضل المزايدين ([٧]) ولقد نجحت هذه الطريقة فى

([٧]) رياض دهال وحسن الحاج ، خريف ١٩٩٨ .

تنفيذ برنامج خصخصة المؤسسات الصغيرة فى تشيكو سلوفاكيا بالكامل خلال عامين وحققت ١,٦ مليار دولار .

– كما قد يتم بيع أسهم المنشآت العامة من خلال آلية تخلص فى دعوة المهتمين بشراء المنشـــأة العامـــة للتقدم بعطاءاتهـــم للشراء . وقد يكون العطاء بسيطاً يتعلـــق بالسعر فقط، كما قد يتضمن عناصر اضافية أخرى تتعلق بحجم الانتاج، أنواعه ومواصفاته .. الخ. ويسمى فى هذه الحالة عطاءا مركباً. ويلاحظ أن العطاء المركب المطلوب فى هذه الحالة يزداد فى حالة الاحتكار الطبيعى حيث تظل الحكومة تراقب الشركات المحولة من الجوانب السابقة بشكل مباشر وغير مباشر .

ويتسم هذا الأسلوب بعدد من الميزات الهامة :

١ – أنه قد يمكن الحكومة من الحصول على سعر مناسب لأصولها .

٢ – أنه قد يمكن الحكومة من جذب أشخاص ذوى خبرة هامة فى مجال عمل الشركة المطلوب تحويلها مما يؤدى إلى رفع مستوى كفاءتها .

٣ – أنه يمكن الحكومة من أن تضع الشروط التى تتفق والغرض أو الأغراض التى من أجلها يتم تحويل الشركة .

إلا أنه هذا الأسلوب قد تبدى بالنسبة له بعض التحفظات الواجب التحسب لها مثل :

١ – أنه قد يفتح باب التواطؤ بين المشترين وبعض الموظفين أو المسؤولين عن عملية البيع .

٢ – أنها تتسم البطء

٣ – أنها يحتاج لخبرات فنية وادارية وقانونية رفيعة المستوى ومن ثم تكون ذات نفقات ادارية مرتفعة .

لذا يقترح البعض أسلوب أن تكون العروض مفتوحة والاعلان عن الأسماء والتدقيق فى المتقدمين بهذه العطاءات ... الخ (٨) .

وقد يكون العرض بالشراء على أساس سعر محدد سلفاً من خلال عملية التقويم. كما قد يتحدد السعر للسهم على أساس كمية العطاءات وكمية الأسهم على ضوء الأثمان المقدمة فى هذه العروض. مثال، لو أن كمية الأسهم المطروحة كانت ٢٠٠ ألف سهم وكمية العطاءات كانت ٧٠ أالف سهم بـــ ١٠٠ جنيه / سهم و ٨٠ ألف سهم بسعر ٩٠ جنيه للسهم و ٩٠ ألف سهم بـــ ٨٥ جنيه للسهم، هنا نجد أن سعر السهم سيكون ٨٥ جنيهاً لأنه السعر الذى يكفل بيع كل كمية الأسهم. كما أن صاحب العطاء الأول يحصل على كل الأسهم التى طلبها (٧٠ ألف) والثانى يحصل على كل ما طلبه كذلك (٨٠ ألف) ، أما بالنسبة لصاحب العطاء الثالث والذى هبط بالسعر إلى ٨٥ جنيهاً للسهم يحصل على ٥٠ ألف سهم المتبقية أى يلبى طلبه جزئياً حيث أنه تقدم بأقل الأسعار .

---

(٨) للمزيد انظر : على الصادق وآخرون .

ويجب التنويه أنه يندر أن تترك الدول سعر السهم يتحدد حسب قوى العرض والطلب على الأسهم، بل تحدد سعر أول تتلقى العطاءات على اساسه ولا مانع من أن يزداد السعر عن ذلك. ولقد طبقت انجلترا هذا الأسلوب (السعر المحدد + العطاءات) ([٩]). كما استخدمت طريقة العطاءات هذه فى دول أوربا الشرقية لخصخصة المحلات والمطاعم كما استخدمت فى بعض الدول العربية مثل المغرب لخصخصة الفنادق ([١٠]) .

(٢) الطرح الخاص :

ويعنى ذلك بيع أسهم المنشأة إلى مشترى واحد أو عدد قليل من المشترين يتم اختيارهم لتوافر خصائص وصفات معينة فيهم خاصة ما يتعلق بالخبرة، وبما يتفق وما يتم توخية من أهداف من عملية التحول. وقد يكون المشترى شركة أو مجموعة مالية ([١١]) .

وفى اطار هذا الأسلوب تستخدم الحكومات طرق مثل المفاوضات المباشرة أو العطاءات الموصوفة .

ويتم تفضيل التفاوض المباشر – بصفة عامة – حينما ينفذ بيع خاص لشركة كانت تمتلك – من قبل – أسهما فى شركة حكومية أو يراد بيع شركة

([٩]) منير هندى ، ١٩٩٥ .

([١٠]) رياض دهال وحسن الحاج ، ١٩٩٨ .

([١١]) انظر فى ذلك : منير هندى و Savas مرجعين سبق ذكرهما .

ما فى مدة زمنية قصيرة. أو يراد الحصول على مستثمر خاص ذات قدرات مالية وفنية وادارية واعدة تمثل لب ما تحتاجه الشركة أو المنشأة المراد تحويلها وحينما لا يكون مجرد الهدف هو الحصول على أموال. إلا أنه يؤخذ عليه أنه قد يفتح الباب على مصراعيه للمحاباة والتميز وربما اهدار المال العام. ومع هذا فإن غالبية الدول تفضل الطرح الخاص من خلال العطاءات، بل أكثر من هذا نجد أن دولاً مثل الارجنتين والسنغال تنص قوانينها المعنية على اتباع طريق العطاءات والبرازيل لا يتم اللجوء إلى التفاوض المباشر الا فى حالة عدم وجود عطاءات أى أنها غير كافية. ولعل السبب الأساسى يعود إلى الرغبة فى تجنب تهم المحاباة والمحسوبية .

وأيا كان الطريق الذى يتبع نجد أن دولاً تؤكد على شروط معينة فى المشترى لما لذلك من علاقة هامة بمستقبل الشركة. ففى البرازيل نجد أن المشرع تطلب الملاءة المالية والقدرة والكفاءة علـــى اعـــادة هيكلـــه المنشـــأ [١٢] .

ويتميز هذا الأسلوب بالخصائص الآتية :

- يعد هذا الأسلوب بديلاً جيداً للتغلب على ضعف السوق المالية التى قد يؤدى انتظار قيامها إلى تأخير عملية التحول سنوات عديدة .

---

(١٢) منير هندى ، مرجع سابق .

- يسمح البيع الخاص للحكومة أن تفحص المشترى المحتمل عن قرب. إذ كما ذكرنا من قبل قد ترغب الحكومة أن يكون المشترى لديه مهارات ادارية رفيعة المستوى، مستوى معين من التكنولوجيا، النفاذ إلى الأسواق .... الخ .
- أسلوب مرن، إذ تستطيع الحكومة بل يمكنها أن تبدأ عملية الخصخصة بالبيع الخاص وتنتهى باتباع أسلوب آخر .
- البيع الخاص يمكن أن يكون جزئياً أو كلياً ويمكن أن يحدث فى الحال أو على مراحل ويمكن أن يأخذ اشكالاً مختلفة ويتضمن مشترين محتملين كثيرين .
- فى البيع الخاص، ربما تستطيع الحكومة أن تتحكم فى الطلب على الأسهم، ثمن الأسهم .
- يهيىء للحكومة وضعاً تفاوضياً متميزاً وقوياً .
- هذا الأسلوب يتسم بالبساطة وأقل كلفه عن الطرق الأخرى خاصة المزاد العلنى.
- قد ينظر إلى هذا الأسلوب أنه يعمل على تحقيق الكفاءة بالاعتماد على أفضل الخبرات .
- أنه أكثر ملاءمة للمشروعات الصغيرة التى قد لا تجد قبولاً فى الاكتتاب العام .
- تحافظ على السرية وعدم افشاء أسرار المنشأة .

- يكفل بيع المنشأة خلال وقت قصير نظراً لأن للتفاوض المباشر دون وسطاء يسهل ذلك، كما أن محدودية عدد المتقدمين بعطاء يكفل تحقيق ذلك مقارنة بالطرق الأخرى (١٣) .

إلا أن هذا الأسلوب يؤخذ عليه عدم الشفافية، انعدام العدالة والمساواة وقد تواجه هذه الطريقة عدم وجود مستثمر رئيسى وطنى ذات ملاءة مالية قادرة على شراء الشركة. وهنا قد تلجأ الدولة إلى البيع للأجانب (١٤) .

- كما يثير جدل حول أنه يؤدى إلى تركز الثروة فى أيدى عدد قليل من أصحاب الثروة أو النفوذ خاصة من الشركات العملاقة وهو ما قد يفضى إلى احلال احتكار خاص محل احتكار عام (١٥) .

إلا أننا فى هذا الصدد نود جذب الانتباه إلى أن البيع من خلال الطرح الخاص قد تتم بطريقة مركبة حيث يتم بيع نسبة كبيرة من المشروع لمستثمر رئيسى a core investor الذى يكون لديه بفضل ماله من نصيب أكبر الحافز على أن يهيكل الشركة يراقب ادارتها وادائها عن كثب. إلا أنه بعد

---

(١٣) منير هندى ، مرجع سابق .

(١٤) رياض دهال وحسن الحاج ، مرجع سابق .

(١٥) Savas, 1997, S.yeaple & W. moskwitz, 1995 .

أن يستقر أداء الشركة وتتضح الرؤية تستطيع الحكومة أن تطرح بيع الأسهم المتبقية بواسطة الطرح العام (١٦) .

وينتشر الأخذ بهذا الأسلوب فى دول مثل المغرب، الأرجنتين ومصر وكثير من الدول الأخرى فى مجالات مثل الفنادق فعلى سبيل المثال، بلغ عدد الفنادق التى تم بيعها بهذا الأسلوب فى المغرب على النحو التالى :

الفنادق المباعة فى المغرب حتى نهاية سبتمبر ١٩٩٦

الطبقة	العدد	%	نسبة البيع	النصب النسبى لكل طريقة من إجمالى الايرادات
العروض	٨	٤٤	١٠٠	٢٦
عروض يتبعها تقاوض	٥	٢٨	١٠٠	٤٤
التقاوض المباشر	٥	٢٨	١٠٠	٣٠
المجموع	١٨	١٠٠		١٠٠

المصدر : رياض دهال وحسن الحاج ، ١٩٩٨ ، ١١٣ .

(١٦) Savas, 1995 .

(٣) البيع للعاملين والإدارة

وتعنى هذه الطريقة بيع أسهم كلياً أو جزئياً الشركات للعاملين Employment buy - outs وكذلك بيعها للإدارة Management buy - outs ويهدف هذا الاسلوب إلى تحقيق عدة أهداف من أهمها :

- توسيع قاعدة الملكية .
- تحقيق بعض الأبعاد الاجتماعية الهامة وذلك برفع مستوى العاملين وجعلهم ليسوا مجرد موظفين وإنما ملاك كذلك .
- هو أسلوب يتمتع بالقبول ويقلل من الرفض لعملية الخصخصة .
- قد يشكل وسيلة لبيع بعض الشركات التى يصعب بيعها عن طريق البورصة أو الطرح الخاص .
- تحسين مستوى الكفاءة من خلال اشراك العاملين فى الملكية، بما يعظم ويعمق الولاء للشركة وينعكس على مستوى الاداء .

ومع اقرار المزايا السابقة يمكن تبدى بعض التحفظات تجاه هذا الأسلوب :

- قد يشوبها استغلال النفوذ خاصة فى حالة البيع للإدارة MBOs .
- يبدى البعض التخوف من أن البيع للعاملين والإدارة قد لا يؤدى إلى تحقيق الفعالية والكفاءة المنشودة. ومرجع هذا التخوف أن البيع على هذا النحو قد لا يتيح الفرصة للحصول على المهارات الرفيعة فى الإدارة والتنظيم وكذلك فى الناحية الفنية .

إلا أن هذه المخاوف مردود عليها أن وجود تشريعات واضحة تضع الضوابط الملزمة والواجب مراعاتها من ناحية. وكذلك الدافع الذاتى يدفع الإدارة والعاملين للاستعانة بكل ما من شأنه أن يحسن الأداء فى الشركة من ناحية أخرى (١٧) .

وأيا كانت المزايا أو النقائص التى يواجهها هذا الأسلوب فهو يواجه بعض التحديات. من بين أهم هذه التحديات كيفية تمويل شراء الأسهم للعاملين. وهنا نجد أن مواقف الدول تباينت بين :

- منح العاملين أسهم مجانية فى حالة شراء عدد معين من الأسهم لحفز العاملين على الشراء.
- خفض أسعار الأسهم للعاملين أى منحهم أسعاراً تمييزية .
- البيع بأقساط للعاملين .
- تشجيع العاملين على انشاء صناديق توفر الدعم المالى لهم ومنح هذه الصناديق حوافز معينة، مثلما حدث فى الولايات المتحدة حيث يتم فرض الضريبة على ٥٠% من الفوائد التى يمنحها البنوك التى تقرض الصناديق المخصصة لشراء الأسهم من الشركات وهو ما يحفز البنوك لمنح معاملة تفضيلية لهذه الصناديق وبدوره يشجع العاملين على انشائها ومن ثم الترويج لشراء العاملين للأسهم. وفى هذا الإطار نجد أن الولايات المتحدة يوجد

---

(١٧) Savas, 1997 .

برنامج يسمح للمنشأة المحولة أن تخصم مصاريف التوزيعات قبل حساب الضريبة ([18]) .

ولقد تم تطبيق أسلوب البيع للإدارة والعاملين على نطاق واسع فى دول عديدة كانجلترا حيث اشترى أكثر من ٩٩% من العاملين فى شركة بناء السفن وأكثر من ٩٠% من العاملين فى شركة التليفونات اسهماً فى الشركة وهكذا. ولقد اتبعت انجلترا طرقاً مختلفة لتشجع العاملين للشراء من خلال منح الأسهم المجانية، خفض الأسهم، انشاء الصناديق، تخصيص حصة للعاملين - ولعل هذا يتفق مع الهدف الرئيسى لهذا البرنامج فى انجلترا وهو توسيع قاعدة الملكية وديمقراطية الملكية والرأسمالية الشعبية، بالاضافة إلى رفع مستوى الكفاءة([19]).

ولقد شاع هذا الأسلوب فى دول عديدة ان لم يكن كل الدول التى أخذت بالخصخصة مثل مصر، شيلى، أسبانيا، البرتغال، فرنسا، استراليا ... الخ .

(٤) الخصخصة من خلال بيع الأصول : Divestment by Liquidation

يشير هذا النوع من الخصخصة إلى تصفية المنشأة لمشروع مستمر وبيع أصولها assets بصورة كلية أو بصورة جزئية كما فى حالة التخلص من الأصول التى لاتعد حيوية للنشاط الرئيسى للمنشأة ومن ثم تضيف إلى

([18]) منير هندى ، المرجع السابق .

([19]) للمزيد عن التجربة البريطانية انظر ورقتنا التحربة البريطانية فى الخصخصة ودراستنا السابق الاشارة عليها .

تضخم وترهل المنشأة فى الوقت الذى تحد فيه من فاعليتها ومثال ذلك، بيع خطوط الانتاج غير الاقتصادية، التخلص من بعض الأنشطة الهامشية .

وينبغى توخى الحذر فى اختيار طريقة تصفية هذه الأصول وعدم التسرع فيها وأن يكون الهدف من البيع واضحاً لكى لاتباع بثمن بخس ويتهم القائمون على الأمر بالفساد والمحاباة. وبصفة عامة قد تستخدم أى وسيلة من الوسائل السابقة فى عملية البيع هذه، هذا مع الأخذ فى الحسبان طبيعة الأنشطة المباعة من حيث الحجم وما إذا كانت تصلح لاقامة نشاط مستقل أم لا ؟ وما إذا كانت قابلة للاستمرار من عدمه ؟

وأيا كان الأمر يستخدم هذا الأسلوب بالنسبة للأصول التى قد لاتعد حيوية للمنشأة الأصلية وتزيد من ترهلها وتريد المنشأة التخفف من اعبائها لتزيد من فاعليتها وتركز على النشاط الرئيسى. كما قد يصلح بالنسبة للمنشآت التى تواجه مشكلات معقدة ويصبح الحل الوحيد هو تفكيكها وبيعها كأصول، بدلاً من بيعها كمشروع مستمر (٢٠) .

(ب) الخصخصة من خلال الطرح المجانى للأسهم : Divestment by free Transfer

قد يشكل التنازل المجانى عن ملكية المشروع أو الأصول للعاملين، المستخدمين العملاء والعامة أحد أشكال التخلص من المشروع من العام. وعادة يتم تنفيذ هذا الأسلوب بشكل كلى أو بشكل جزئى – ففى الحالة

---

(٢٠) للمزيد انظر : منير هندى ، مرجع سابق ؛ Savas, 1997 .

الجزئية نجد أن ذلك يتم من خلال منح بعض الأسهم المجانية للعاملين فى الشركات المحولة وقد يشمل هذا الأسلوب الشركة بكاملها من خلال طرح ما يعرف بالكوبونات أو القسائم على المواطنين فى المنطقة التى يتوطن فيها المشروع المراد تحويله. ويسير تكنيك هذا الأسلوب على النحو التالى :

- نشر مختلف المعلومات عن الشركات المراد تحويلها مثل الاداء المالى، القيمة الدفترية، موقف العمالة فيها، حجم المديونية وتطورها ... الخ .

- يتم توزيع الكوبونات التى تخول الحائز عليها بالمجان - وان كان يمكن تحصيل بعض الرسوم الرمزية لتغطية التكاليف الإدارية الخاصة بإدارة البرامج - أن يحولها إلى أسهم الشركة بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر من خلال استثماره مع أحد صناديق الاستثمار التى تنشط فى مجال الخصخصة .

ويعد منح الأسهم المجانية إحدى الخصائص التى تميز خصخصة المشروعات العامة المملوكة للدولة فى دول أوربا الشرقية. إذ فى دولة سلوفاكيا تم تنفيذ هذا البرنامج على نطاق واسع منذ أوائل التسعينات. ففى هذه الدولة أدى هذا الأسلوب إلى تحويل مئات المشروعات الصغيرة من أيدى الدولة إلى أيدى الأفراد والقطاع الخاص فى مرحلة أولى، وتم استخدامها فى خصخصة المشروعات الكبيرة بعد ذلك. ولعل هذه العملية

تجد تبريرها فى أن هذه المشروعات كانت تحت يد الدولة باعتبارها نائبة عن الشعب فى ادارتها وبإعادتها إلى الشعب قد أعادت اعادة الحق لأهله .

ولعل هذا المنطق برز صراحة فى دولة رأسمالية مثل كندا. إذ دار جدل طويل فى هذا البلد حول بيع أحد المشروعات المملوكة لإحدى الحكومات الاقليمية. وفى هذا الاطار تم التشكيك فى تحديد قيمة المشروع وثمن أسهمه سواء أكان مرتفعاً أو كان منخفضاً. وهنا نجد أن رئيس وزراء الاقليم تدخل وحسم الأمر قائلاً "ان هذا المشروع مملوك للشعب وكان قد دفع ثمنه من قبل، فلم يجبر على دفع ثمنه مرة أخرى وتم تنفيذ عملية الخصخصة من خلال طرح الأسهم المجانية للمشروع [٢١] .

وأيا كان الأسلوب الذى يتم به تنفيذ هذا الأسلوب أو المآخذ عليه نجد أنه يحقق المزايا الآتية :

- سرعة التحول إذ على سبيل المثال أدى إلى التخلص ١٤٩١ منشأة صغيرة فى تشيكو سلوفاكيا فى عام ١٩٩٢ .
- اعطاء الفرصة لاشراك أكبر عدد من المواطنين فى ملكية الأصول ومن ثم تحقيق أهداف اجتماعية هامة تنتج عن توسيع قاعدة الملكية وخلق مصادر اضافية من الدخل لكثير من الطبقات التى لم تكن تملك سوى ما تحصل عليه من ناتج عملها .

---

(٢١) للمزيد انظر : E.S. Savas, 1997 .

- نشر روح المشروع الخاص لدى الأفراد وفى مختلف أوساط المجتمع أى خلق مناخ مواتى لعمل النشاط الخاص والمبادرة الفردية .

ومع هذا قد يؤخذ على هذا النظام أنه :

قد يؤدى إلى نشر الملكية على نطاق واسع ومن ثم اضعاف الرقابة المطلوبة لحفز المشروع على أن يعمل بكفاءة وفاعلية [٢٢] .

وأيا كان الأسلوب الذى يتم به التخلص من ملكية المشروع العام، يرى البعض وجوب أن يكون البيع جزئياً دون مشاركتها فى الإدارة ويستندون إلى أن احتفاظ الدولة بجزء من ملكية المشروع يحقق بعض الأهداف :

- توفير الأمان للمستثمرين بأن الحكومة لن تحنث فى دعواها بما يضر بمصلحة المستثمرين الجدد .
- يزيد من الاقبال على أسهم المنشأة وهو ما يسفر عن زيادة فى قيمة أسهم الشركة ومن ثم يزيد من الايرادات التى تحصل عليها الحكومة عند طرح أسهمها للمرة الثانية أو الثالثة .
- أن الطرح الجزئى يتفق والقدرة الاستيعابية للاقتصاد. هذا على خلاف الطرح الكلى ومرة واحدة مما قد يفوق هذه القدرة ومن ثم تكون اثاره معاكسة لما أريد تحقيقه فى البداية .

---

(٢٢) رياض دهال وحسن الحاج ، ١٩٩٨ .

ويمكننا الرد على هذا الرأى بأنه لا يشترط أن تظل الحكومة مالكه لجزء من المنشأة حتى يأمن المستثمرون عدم نكوصها على اعقابها فيما يتعلق بعملية التحول. إذ :

- يمكن أن يتحقق هذا الهدف فى حالة توسيع قاعدة الملكية بحيث يصبح للعديد مصلحة Stake فى اقتصادهم ومن ثم لا تستطيع الحكومات خاصة فى الدول الديمقراطية العودة إلى الوراء. ولقد حدث هذا فى انجلترا وفرنسا ومعظم الدول .

- ان الخصخصة ليست مسألة هينة إذ تنطوى على احداث تغيرات هيكلية فى الاقتصاد ولا تستطيع حكومة أو حزب حاكم أن يخاطر باتخاذ اجراءات مضادة على نحو متسرع وغير مدروس .

- ان الخصخصة المفروض أنها تتم حسب برنامج وفى حدود قانون يحقق الشفافية والوضوح ويحظى بالقبول لدى أغلبية الشعب حيث يعمل على تحقيق امالهم وتطلعاتهم وليس لتحقيق أغراض شخصية أو أيدولوجية. ومن ثم نجد أن هذه العملية حظيت بالتأييد من مختلف القطاعات الشعبية والسياسية والدستورية. ففى ايطاليا تم تنفيذ عملية التحول فى عهد كراكسى الاشتراكية، كما أيدت الأحزاب الاشتراكية فى فرنسا عملية التحول. فى انجلترا حينما عاد حزب العمال صاحب التاريخ الطويل فى التأميمات – لم يستطع أن يتراجع عن برنامج التحول، بل على العكس نجده مستمر فى تنفيذه .

وعلى مستوى الدول النامية مازالت الظروف التى دعت إلى عملية التحول قائمة ومن المتوقع أن تظل فى المستقبل المنظور على الأقل .

ثانياً : الخصخصة عن غير طريق البيع :

وقد تتم الخصخصة بما يسمح للشركة المطلوب تحويلها أن تعمل وفقاً لآليات السوق وقواعد الحساب الاقتصادى الخاص بعدة طرق من أهمها :

١ - جلب استثمارات خاصة اضافية إلى المنشأة :

فى هذه الطريقة يتم دعوة القطاع الخاص للدخول باستثمارات جديدة عن طريق شراء اسهم اضافية فى منشأة عامة قائمة دون أن تبيع الحكومة أسهمها فيها. إذ بدلاً من أن تضخ الحكومة استثمارات عامة جديدة تدعو القطاع الخاص ليقوم بهذه المهمة .

ويؤدى هذا الأسلوب إلى تغيير هيكل الملكية فى الشركة على ضوء القواعد الحاكمة لهذه الطريقة والهدف منها ومدى اقبال المستثمرين من القطاع الخاص على الاستثمار فيها. إذ قد تزيد نسبة الملكية الخاصة عن نسبة الملكية العامة وتتحول الشركة إلى الخضوع للقوانين الحاكمة للقطاع الخاص. فعلى سبيل المثال أدى اتباع هذا الأسلوب فى تونس فى قطاع الغزل والنسيج إلى خفض حصة الحكومة من الأغلبية إلى الأقلية من ٨٨% إلى ٤٩% فقط .

والحالة السابقة قد تشكل خطوة تمهيدية انتقالية تستطيع الحكومة بعدها التخلص كلية من الجزء المتبقى له فى المنشأة بعد تغير هيكل ملكيتها وشكلها القانونى (٢٣) .

إلا أننا يجب أن نسجل أن هذا الأسلوب قد لا يكون مجدياً فى كثير من الدول. إذ يخشى المستثمر الخاص من بقاء الحكومة فى الشركة ومن امكانية هيمنتها على ادارتها بطريق مباشر وغير مباشر ومن ثم لا يقبلون كثيراً على شراء الأسهم الجديدة .

إلا أنها تتميز بأنها تتيح للحكومة البقاء فى الشركة خاصة فى الشركات ذات الأهمية الخاصة للاقتصاد، تدعم الشركة بدماء جديدة من أموال وادارة دون أن تبيع الأسهم وتستعين بالخبرات الخاصة التى تريد الحصول عليها خاصة فى مجال الإدارة والتنظيم والتكنولوجيا. هذا بالإضافة إلى أن نجاح الحكومة فى تحقيق ما سبق قد يرفع قيمة أسهم الشركة كثيراً فى البورصة ومن ثم يضاعف من العائدات التى تحصل عليها فى حالة قررت التخلص من حصتها فيها .

٢ - عقود الإدارة : Management Contracts

قد لا يكون الهدف من الخصخصة هو الحصول على موارد مالية سريعة نتيجة بيـع الأسهم العامـة، بـل قد يكون الهدف هـو رفع مستوى

---

(٢٣) منير هندى ، مرجع سابق .

الكفاءة والفاعلية وهـو مـا ينعكس على الجانب المالى بطريق غير مباشر وربما بعد فترة زمنية متوسطة وطويلة نسبياً. ومن بين الآليات التى يتم اللجوء اليها هو أن تعهد الدولة لجهة خاصة بإدارة المنشأة العامة بموجب عقد لمدة محددة وبشروط يتم الاتفاق عليها. وفى هذه الحالة يلزم أن تتوافر فى الإدارة التى غالباً ما تكون أجنبية أو لديها قدرات خاصة سمعة محلية وعالمية فى مجالها. وفى المقابل تدفع الحكومة مقابلاً معيناً للجهة التى تتولى الإدارة. وهذا المقابل قد يكون فى صورة نسبة معينة من عائد المشروع أو مبلغ محدد يتم الاتفاق عليه أو الجمع بين الاثنين .

كما نود أن نسجل أن مسألة عقود الإدارة قد تكون خطوة أولية فى سبيل بيع المنشأة بيعاً نهائياً كلياً أو جزئياً. أى أن عقود الإدارة قد تكون مرحلة فى سبيل اعداد وتهيئة الشركة للبيع بعد اصلاحها ادارياً وتنظيمياً خاصة إذا كان هذا الجانب يمثل جوهر مشكلتها. أو لم تكن المنشأة محلاً للطلب فى السوق فى المراحل الأولى، وهى على وضعها قبل التعاقد .

وأيا كان الأمر، لنجاح هذا الأسلوب يجب :

- أن تنأى الحكومة بنفسها تماماً عن التدخل فى عملية الإدارة، ويكون كل مالها التزام الجانب الآخر بتحقيق نتائج معينة خلال الاطار الزمنى المتفق عليه .
- بل أكثر من هذا يجب على الحكومة – فى اطار توجيها العام نحو الخصخصة – أن تستعمل كل السبل من حوافز ودوافع لانجاح هذا الأسلوب

مثل أن تربط بين المقابل الذى يحصل عليه المتعاقد الخاص وتحقيق نتائج معينة، الوعد بتمكين المتعاقد من شراء أسهم فى المنشأة إذا تم تحقيق نتائج محددة لقد تم تطبيق هذا الأسلوب على نطاق واسع فى مجال الفنادق مصر، جمع القمامة والتخلص منها فى لبنان، قطاع الكهرباء وبعض مشروعات الاحتكار الطبيعى فى غينيا بيساو حيث عهد بادارتها إلى هيئة الكهرباء الفرنسية ... الخ(٢٤).

٣ - عقود التأجير Leasing Contracts

تعد هذه العقود صورة أخرى من صور جعل المنشأة تعمل وفق آليات السوق دون أن تنطوى العملية على بيع للأسهم المملوكة للدولة فيها .

وتعنى عملية التأجير أن تتعاقد الحكومة مع شركة خاصة على أن تمنح هذه الأخيرة الحق فى استعمال أصول ومقومات منشأة عامة وتشغلها لحسابها الخاص وذلك مقابل الحصول على ايراد يتم النفاق على حجمه وطريقة دفعه فى العقد .

وقد يمتد نطاق مثل هذا العقد ليشمل المنشأة العامة كلها بكل أنشطتها. كما قد يقتصر على جزء فقط من هذا النشاط كأن يغطى عمليات التسويق لبعض السلع والخدمات، أو توزيع الكهرباء فى شركات الكهرباء مثلاً. ويصبح من

---

(٢٤) للمزيد انظر : على الصادق وآخرين ، مرجع سابق و Yeaple & Moskwitz, 1995.2 ورياض دهال، وحسن الحاج ، مرجع سابق .

حق المستأجر استخدام أصول الشركة وكل ما تتمتع به من منافع تعد ضرورية لتحقيق أغراضها. فمثلاً يصبح من حق مستأجر شركة الكهرباء أو شركة التوزيع أن يستخدم الشارع لتركيب الأعمدة أو مد الكابلات وهكذا .

ويفرق البعض بالنسبة للتأجير بين تأجير تشغيلى operational lease وتأجير رأسمالى capital lease. ويعنى **النوع الأول**، أن المستأجر من حقه أن يستغل المنشأة – على النحو السابق – على النحو الذى يتفق وأغراضها العامة وكذلك حسب بنود العقد لحسابه الخاص متحملاً نفقات التشغيل العادية دون أن يلتزم بالقيام بالاستثمارات الرأسمالية capital investment الذى قد تتطلبه المنشأة. ومن يقع عبء القيام بالاستثمارات الأخيرة على عاتق الحكومة (٢٥) .

وهنا ننبه إلى أن عقد الايجار يجب أن يكون واضحاً فى هذا الشأن حتى لا تثور خلافات حول تحديد النفقات الرأسمالية والنفقات التشغيلية. ومن الطبيعى أن يؤخذ هذا التحديد بعين الاعتبار عند الاتفاق على مقابل التأجير الذى يرتضيه الطرفان .

أما بالنسبة **للنوع الثانى**، وهو التأجير الرأسمالى فيختلف عن النوع الأول، فى أن المستأجر يقع عليه التزام القيام بالنفقات الرأسمالية اللازمة للمشروع بالاضافة إلى النفقات التشغيلية وتلك اللازمة لصيانة المشروع. ومرة أخرى أن يكون ذلك مكتوباً بدقة وبوضوح وعلى نحو مفصل فى

---

(٢٥) منير هندى ، مرجع سابق ، Savas, 1997, cep. cit .

بنود عقد التأجير. ويضيف البعض فى هذه الحالة أن مثل هذا التعاقد عادة ما يكون لمدة غير محدودة. لذا كان عرضه لانتقادات من أهمها أنه يعد بيعاً مستتراً يفتقد إلى الشفافية والوضوح. وإذا كان الأمر كذلك فلم يتم بيع المشروع حسب قواعد وأساليب البيع المعروضة حتى تكون هناك رقابة على الثمن والتقييم ... الخ كما أنه قد ينطوى على نوع من المحاباة والتحيز والتساهل فى الشروط لأسلوب هو أقرب ما يكون بيعاً بالتقسيط .

مع هذا يمكن الزعم أن هذا النوع قد يشكل حافزاً للمستثمر الخاص أن يحافظ على أصول المنشأة ويضخ فيها الاستثمارات اللازمة لتعظيم أرباحه. مما يفوق الجعل الذى يدفعه للحكومة كإيجار. وقد يدفعه هذا لتحسين اداء الشركة والعمل على خفض نفقاتها .

الخلاصة، توجد عدة طرق تستخدم منفردة أو على نحو متداخل لتمويل المشروعات العامة إلى مشروعات خاصة. ينطوى الكثير من هذه الطرق على نقل ملكية المنشأة العامة كمشروع مستمر إلى القطاع الخاص. ويمكن أن يتم هذا النقل على نحو كلى أو على نحو جزئى كما يمكن أن يكون من خلال الطرح العام للأسهم فى بورصة الأوراق المالية، المزاد العلنى، دعونا المستثمرين للتقدم بعطاءاتهم ... الخ. كما قد لا تؤدى الخصخصة إلى نقل الملكية على النحو السابق، بل تنحصر فى خصخصة الإدارة وجعل المنشأة العامة تعمل وفقاً لآليات السوق وقواعد الحساب الاقتصادى الخاص. وهذا يتحقق من خلال اما تأجير المنشأة لشركة خاصة مقابل عائد معين يتم

الاتفاق عليه بالاضافة إلى شروط أخرى، أو من خلال آلية عقود الإدارة أو من خلال خفض نسبة الملكية العامة فى أصول المنشأة بدعوة القطاع الخاص للاستثمار مما قد يؤدى أن تفوق نسبته نسبة الملكية العامة وذلك دون أن تضطر الحكومة إلى بيع حصتها كلياً أو جزئياً .

أولاً : المراجع العربية :

(١) أحمد صقر عاشور :

"التحول إلى القطاع الخاص - تجارب عربية فى خصخصة المشروعات العامة ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة ١٩٩٦ .

(٢) البنك الأهلى المصرى والتحولات الملكية الخاصة والمفهوم والآثار المحتملة ، النشرة الاقتصادية ، العدد الأول، المجلد الخمسون، ١٩٩٧ .

(٣) السيد أحمد عبدالخالق

"التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص - بين التنظير والواقع مع رؤية مستقبلية"، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣ .

(٤) الإدارة الاقتصادية والبحوث :

"التخصيص - التجارب الدولية والآثار الاقتصادية دراسة تطبيقية على المملكة العربية السعودية، الغرفة التجارية الصناعية للمنطقة الشرقية ١٤١٠ هـ

(٥) سعيد النجار :

"الخصخصة والتصحيحات الهيكلية فى البلاد العربية" صندوق النقد العربى، ندوة مشتركة ٥ - ٧ ديسمبر ١٩٨٨ .

(٦) رياض دهال وحسن الحاج
"حول طرق الخصخصة فى تجارب بعض الدول النامية" بحوث اقتصادية عربية، العدد ١٣ خريف ١٩٩٨ .
(٧) على توفيق الصادق، معبد الجارحى ونبيل عبدالوهاب لطيفة :
"التخصيص فى اطار التنمية – القضايا والمضامين" فى صندوق النقد العربى "جهود معوقات التخصيص فى الدولة العربية ، سلسلة بحوث ومناقشات ورش عمل – العدد الأول ٢٧ – ٢٨ آيار (مايو) ١٩٩٥ ، أبوظبى .
(٨) منير إبراهيم هندى :
"اساليب وطرق خصخصة المشروعات العامة – خلاصة الخبرات العالمية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة ، ١٩٩٥ .
(٩) هارفى فيجنبا ، ج ، هينج وبول ستيفنز :
"برامج الخصخصة فى العالم العربى" مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية – جراسات عالمية، العدد (٧) .
(١٠) هيلين تانكانى :
"دروس التحويل إلى القطاع الخاص فى الدول النامية" التحويل والتنمية مارس ١٩٩٠.

ثانياً المراجع باللغة الأجنبية :

(1) Nankani, H : "Techniques of privatization of state - owned enterprises. World Bank technical paper Number 89
.

(2) Savas, E.S : "Methods of privatization" Economic perspective, vol.2 no.1 January 1997 .

(3) Unger, M.L : "Financing Mechanisms for privatization Economic perspectives, vol.2, no .1 January 1997 .

(4) Walker, M.A : "Privatization tactics and techniques". The Fraser Institute, Vancouver, Canada, 1987 .

(5) Yeaplye , S & W. Moskowitz : "The literature on privatization" FRBNY, research paper 9514 New York, U.S.A, june 1995 .